

# Entre la asistencia y la activación

## Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista

Laura Vecinday  
Pablo Bentura  
(coordinadores)



Ciencias Sociales  
Universidad de la República  
URUGUAY

INTERVENCIONES SOBRE LA POBREZA  
EN EL URUGUAY PROGRESISTA



INTERVENCIONES SOBRE LA POBREZA  
EN EL URUGUAY PROGRESISTA:  
ENTRE LA ASISTENCIA Y LA ACTIVACIÓN

Laura VECINDAY-Pablo BENTURA  
(Coordinadores)

Universidad de la República Oriental del Uruguay  
Facultad de Ciencias Sociales

Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay  
progresista: entre la asistencia y la activación

Grupo de estudios sobre sistemas de protección social, prácticas institucionales y profesionales. Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay.

Iniciativa financiada por la Comisión Sectorial de Investigación Científica

Noviembre 2019

Corrección y diseño: Gabriela Basaldúa

[www.gabybasa.com](http://www.gabybasa.com)

ISBN: 978-9974-8726-4-6

Queda hecho el depósito que ordena la ley

Impreso en Uruguay





## TABLA DE CONTENIDO

Glosario de siglas .....	9
Presentación .....	13
Algunas claves para interpretar el papel y los sentidos de la política socioasistencial en el siglo XXI .....	27
La activación: expresión ideológica de la autocracia burguesa.....	53
El efecto dominó de la introducción, institucionalización y expansión de las transferencias de renta condicionada sobre el proceso de reforma del Estado .....	79
Apuntes sobre los límites del emprendedurismo en la era progresista: todo lo que es pasivo se activa en el aire .....	107
Transformaciones de las prácticas profesionales en las nuevas políticas sociales: el caso de <i>Uruguay Crece Contigo</i> .....	135
De la historia sin motor: apuntes sobre la despolitización de la matriz de protección social durante la era progresista: el caso del programa <i>Uruguay Trabaja</i> .....	165
El sentido común internacional en los programas de proximidad .....	185
Sobre los autores.....	211





## GLOSARIO DE SIGLAS

AFAMPE	Asignación Familiar ley 18227 Plan de Equidad
AFAP	Administradora de Fondos de Ahorros Previsionales
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPC	Base de Prestaciones y Contribuciones
BPS	Banco de Previsión Social
CECAP	Centro de Capacitación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPRE	Comité Ejecutivo Para la Reforma del Estado
CIDE	Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico
DGI	Dirección General de Impositiva
DINEM	Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo

DINESIL	Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral
ENDIS	Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud
ENIA	Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia
ETAF	Equipos Territoriales de Atención Familiar
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONDES	Fondo Nacional de Desarrollo
ICC	Índice de Carencias Críticas
INACOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
INAU	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MVOTMA	Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estado Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONSC	Oficina Nacional de Servicio Civil
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSC	Organización de la Sociedad Civil
PANES	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social
PBI	Producto Interno Bruto
PIT CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores

PTRC	Programa de Transferencia de Renta Condicionada
RAIS	Red de Asistencia e Integración Social
TUS	Tarjeta Uruguay Social
UCC	Uruguay Crece Contigo
Udelar	Universidad de la República
UTU	Universidad del Trabajo del Uruguay



# PRESENTACIÓN



*A pesar de las apariencias, no hay nada desesperante:  
lo que el mundo social ha hecho, armado de conciencia,  
el propio mundo social lo puede deshacer.*

BOURDIEU, 1999

## **ACERCA DE LOS PROYECTOS Y LAS HIPÓTESIS DE TRABAJO**

Este libro es producto del trabajo compartido en el marco de dos proyectos I+D financiados por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, en su convocatoria de 2016. Por un lado, el proyecto titulado *La activación como estrategia de combate a la pobreza. Análisis de las estrategias de activación presentes en los programas sociolaborales del Plan de Equidad* se propuso caracterizar y analizar las intervenciones dirigidas a mejorar la *empleabilidad* de los pobres afectados por el desempleo de larga duración y otros sectores, también pobres, con dificultades persistentes para incorporarse al mercado laboral. Estos programas, que son parte del repertorio ofrecido por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), no se proponen generar empleo, sino mejorar la empleabilidad o la *cultura del trabajo*, es decir, apuntan a la inversión en capital humano, fundamentalmente.

La hipótesis del equipo a cargo del proyecto afirma que, en la medida en que las intervenciones adoptan la mejora de la empleabilidad como estrategia de apuntalamiento de quienes están por fuera o con problemas de integración al



mercado laboral, será la introducción del «paradigma de la activación» (Castel, 2014) el articulador de estos programas, comportándose como el analizador que nos permitirá comprender los sentidos y alcances de la intervención sociopolítica destinada a atender los problemas de empleo de los más pobres entre los pobres. De este modo, las políticas edificadas en torno al paradigma de la activación se consolidan de forma concomitante a la creciente presencia de aptos para el trabajo, cuya integración precaria o exclusión del mundo del trabajo amenaza sus procesos de reproducción. La relación con el trabajo y el empleo, el temor a la dependencia asistencial, la focalización en los inempleables, su familiaridad con los programas de *workfare*, entre otros, son temas recurrentes en el análisis de los programas sociolaborales montados sobre el paradigma de la activación.

Nuestro segundo proyecto de referencia, titulado *Alteraciones institucionales y tecnológicas de la política de asistencia social en el Uruguay del s XXI. ¿Hacia un nuevo modelo de gestión social de la pobreza?*, analiza la expansión contemporánea de la política socioasistencial y sus transformaciones institucionales y tecnológicas. El objeto de estudio ha sido la construcción institucional (como las representaciones, normas, institucionalidad, clasificaciones, orientaciones) y tecnológica (como instrumentos, medidas, operaciones de clasificación, nomenclaturas, protocolos) del modelo de gestión social de la pobreza contenido en los componentes de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) dirigidos a la indigencia y al riesgo de indigencia.

Como objetivo general, nos propusimos identificar y analizar los rasgos y principios estructuradores de los componentes de la nueva matriz de protección social dirigidos a la extrema pobreza y las transformaciones institucionales y tecnológicas asociadas a la construcción de esta nueva matriz. Su hipótesis central afirma que avanzamos hacia la configuración de un nuevo modelo de gestión social de la pobreza, en cuyo marco se promueven alteraciones institucionales y tecnológicas de la política socioasistencial.

Con la RAIS se instaure una transformación paradigmática de la asistencia que combina la lógica masificada —pero no anónima— de la transferencia de renta con la lógica *tradicional* de la asistencia personalizada, orientada a la rectificación de comportamientos y que articula transferencias de renta con trabajo de proximidad como estrategia privilegiada para el desarrollo de las intervenciones en este campo. Esta transformación de los medios de *reforma* es concomitante a la tarea de producción de nuevas representaciones acerca del problema y la población.

Comprender las maneras en que la cuestión social se convierte en *cuestión de Estado*, es decir, preguntarnos acerca de cómo es politizado el ámbito de la reproducción (Grassi, 2009) ha sido una preocupación común a ambos proyectos. En

este sentido, hay dos dimensiones que son centrales en los procesos de politización del ámbito de la reproducción. Una de ellas refiere al tamaño del Estado o, mejor dicho, a la ampliación/retracción de sus ámbitos de intervención, cuestión que permaneció latente durante poco más de las tres décadas (no) tan gloriosas de los Estados Sociales o de Bienestar del cono sur de América Latina, para retomar un lugar destacado en la agenda cuando la reforma del Estado se colocó como prioridad en los discursos de la política y de la academia a partir de los 80 del siglo xx aproximadamente y hasta nuestros días. Y la segunda, no menos importante, se interroga acerca de qué Estado, es decir, sobre qué asuntos y poblaciones se interviene y qué estrategias de política pública son construidas como respuestas.

Sobre este segundo orden de problemas se asientan nuestras preocupaciones. Partimos del supuesto compartido de que parece dibujarse un nuevo modelo de intervención sobre la pobreza y la indigencia. Un nuevo modelo que:

- i) no responde simplemente a los requerimientos de una asistencia masificada, sino que supone un cambio paradigmático desde la «dependencia asistencial» o la asistencia «tradicional» a la asistencia como activación o «moderna» (Franssen, 2003: 16);
- ii) en su construcción, como ruptura frente a un modelo anterior, redefine el problema, la población y las respuestas o medios para su reforma y
- iii) en cuyo marco se promueven alteraciones institucionales y tecnológicas de la política socioasistencial.

Para evitar eventuales confusiones, corresponde indicar que este nuevo modelo y el paradigma que actúa como su soporte conservan fuertes líneas de continuidad con la asistencia tradicional, y que las rupturas que transporta están más bien asociadas a la transformación del problema del empleo y la pobreza. En otras palabras, si fue posible pensar en el «empleo normal» (Grassi, 2009) como el trampolín para superar la pobreza, hoy esta ecuación resulta falsa para crecientes poblaciones con persistentes dificultades de integración por el empleo, no solo por la desocupación y la precariedad, sino también por la calidad del empleo. Los *aptos para el trabajo* se convierten así en destinatarios legítimos que engrosan el listado de beneficiarios de la política socioasistencial y su remodelación responde, en parte, a ese crecimiento.

Dos consideraciones previas a la lectura del material que compartimos:

- i) no estamos presentando un informe de investigación acabado, sino que cada capítulo se detiene en el examen de dimensiones, ya sean transversales

al conjunto de la política socioasistencial como particulares del campo problemático abordado en programas específicos y

- ii) el arma de la crítica colocada sobre estos programas no tiene como objetivo volverse contra ellos para destruirlos, desmontarlos o deslegitimarlos; el arma de la crítica sobre estos programas busca delimitar su alcance, mostrar sus contradicciones y politizarlos en tanto respuestas a la manifestaciones más extremas de la cuestión social. Más aún, la protección social se vuelve tanto más necesaria (y también más contradictoria) en esta época que registra tendencias retrocesos civilizatorios en las condiciones de existencia de las poblaciones que nos ocupan.

Un conjunto de programas integrados a la RAIS ha sido nuestro punto de observación y análisis: *Uruguay Trabaja*, *Jóvenes en Red*, *Cercanías*, *Uruguay Crece Contigo* y programas de transferencia de renta Asignaciones Familiares del Plan de Equidad y Tarjeta Uruguay Social. Por razones de espacio, estos programas no recibieron la misma atención a lo largo de las páginas que siguen. Sobre la caracterización general de la RAIS y los programas analizados, nos detenemos a continuación.

## ¿QUÉ ES LA RED DE ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL?

Con la llegada al gobierno del Frente Amplio (FA), en 2005, se puso en marcha el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) para responder a la emergencia social generada por la crisis económica de 2002, en la que se superaron niveles históricos de desempleo, pobreza e indigencia. Con el PANES se persiguieron dos finalidades: aliviar la pobreza de forma inmediata mediante transferencias de renta y desarrollar estrategias para favorecer, a largo plazo, la superación de algunos *handicap* asociados a la condición de pobreza (capacitación, educación, alfabetización, participación social y laboral). También en 2005 se crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), destinado a coordinar la intervención social del Estado.

Luego de finalizado el PANES, a los dos años de su implementación, se formuló el Plan de Equidad en base a dos ejes: los componentes estructurales de la matriz de protección social (reformas tributaria y de la salud y revisión de las políticas de empleo, vivienda y educación) y los componentes de la RAIS. Dentro de los principales cometidos del Plan de Equidad, se encuentra reconfigurar el sistema de protección social, fortalecer los dispositivos públicos existentes, además de

introducir transformaciones sustantivas en la organización de las estructuras e instrumentos de protección social y mejorar sensiblemente

la provisión y regulación de servicios sociales, apuntando así a promover parámetros políticamente aceptables de integración y justicia social con la finalidad última de asegurar el bienestar de los uruguayos y las uruguayas. (Plan de Equidad, 2008: 8)

Dos son los objetivos perseguidos con las reformas promovidas por el Plan de Equidad:

- a) incidir sobre la equidad social mediante la reestructuración de los componentes estructurales del plan, y
- b) consolidar y extender la asistencia, articulando estas prestaciones con aquellas de carácter universal (salud y educación, fundamentalmente) (MIDES, 2008).

Posteriormente, en 2011, se redacta la *Reforma Social*, entendida como una estrategia para dar continuidad a la construcción de la nueva matriz de protección social. Allí se delimitan tres grupos poblacionales a ser protegidos: la población tomada en su conjunto, los pobres y los vulnerables a la pobreza y el grupo de quienes viven en condiciones de pobreza extrema. Específicamente, la RAIS «agrupa un conjunto de políticas orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos sociales por personas en situación de pobreza y vulnerabilidades asociadas, tendiendo puentes hacia las políticas universales y cuyo objetivo es la superación de esta situación» (MIDES, 2014: 11).

Son diez las áreas de trabajo incluidas en la RAIS: transferencias monetarias, educación, salud, vivienda, agua potable, trabajo, turismo social, atención a situaciones de especial vulneración de derechos, programas prioritarios y plan *Siete Zonas* (MIDES, 2014). Con la RAIS se persigue el objetivo de la inclusión y la integración del núcleo *duro* de la pobreza, mediante un subsistema de acciones focalizadas y una estrategia de trabajo articulado con las familias (MIDES, 2011). Es la articulación de transferencias de renta con trabajo de proximidad la estrategia privilegiada para el desarrollo de intervenciones sociales sobre el *núcleo duro* de la pobreza.

## ACERCA DE LOS PROGRAMAS

A continuación, presentamos una breve descripción de los programas analizados a lo largo de los capítulos que componen este libro.

El programa *Uruguay Crece Contigo* fue creado en 2012, en el Área de Políticas Territoriales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República (OPP). En 2016, cambia su inserción institucional y pasa a integrar el MIDES. Su objetivo es contribuir a un sistema de protección integral a la primera infancia que logre

garantizar derechos y brindar oportunidades, articulando respuestas integrales a las vulnerabilidades que se presentan en esta etapa de la vida. Fueron sus antecedentes políticos y conceptuales el programa *Chile Crece Contigo* y *Canelones Crece Contigo*, además de fundamentarse en iniciativas como la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA) y las Encuestas de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS). Desde su inserción en el MIDES se define como política integral de primera infancia, enmarcando sus acciones en una triple institucionalidad programática y política: MIDES-MSP-INAU. Su población objetivo son los hogares con embarazadas o niños menores de 4 años que reúnan la doble condición de riesgo biológico y social. Las estrategias que propone organizar son las denominadas *de cercanía*, apelando a la participación de operadores sociales y basando la selección de las familias en estrictos criterios de riesgo biológico y social.

*Cercanías* es un programa que, desde el año 2012, integra la RAIS y está dirigido a familias con niños que se encuentran en extrema pobreza. Desde sus comienzos se nominó —junto a otros, como ucc y Jóvenes en Red— como programa de proximidad en alusión a su metodología de intervención. El programa apuesta a la interinstitucionalidad para su implementación, a la movilización de componentes asistenciales y promocionales orientados a fortalecer las capacidades y autonomías de cada familia. La proximidad es comprendida como un proceso de intervención desplegado territorialmente que privilegia el acercamiento al ámbito donde se desarrolla la vida cotidiana de las familias y sus espacios de circulación.

*Uruguay Trabaja* se inicia en 2008, con el objetivo de alcanzar la inserción laboral de personas con desempleo de larga duración, pertenecientes a hogares en situaciones de vulnerabilidad socioeconómica. Ofrece un régimen de acompañamiento social y formativo para el desarrollo de procesos de integración al mercado laboral. Los participantes realizan trabajos transitorios, de valor público, por 30 horas semanales y por un período de hasta 8 meses, durante los cuales perciben un subsidio, denominado Apoyo a la Inserción Laboral, de 2.35 BPC. Está dirigido a personas de entre 18 y 64 años, que no hayan terminado 3.er año de formación secundaria, que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeconómica, desocupadas por un período mayor a dos años y que no hayan participado en ninguna de las ediciones anteriores del programa por más de tres meses.

*Jóvenes en Red* comienza a implementarse en 2012, con el propósito de desarrollar intervenciones para atender a adolescentes y jóvenes de entre 14 y 24 años que no estudiaran, no hubieran culminado el ciclo básico, no tuvieran un empleo formal y se encontraran en situación de pobreza. Además, establece un sistema de cuotas para los

grupos considerados más vulnerables (15 % de los jóvenes pertenecientes a los hogares que poseen la tarjeta «Uruguay Social» y al menos 20 % de madres con hijos en los departamentos donde operara el programa). El plazo de intervención que se plantea el programa con cada joven es de 18 meses, y puede extenderse a 24 meses.

Las *Asignaciones Familiares del Plan de Equidad* fueron creadas a través de la ley 18227. Consiste en una prestación económica destinada a complementar los ingresos de los hogares en situación de vulnerabilidad económica con menores a cargo. Es el principal programa de transferencia de renta, y está condicionada a la asistencia a centros educativos y a controles de salud por parte de los beneficiarios. La determinación de la situación de vulnerabilidad socioeconómica de los hogares se realiza de acuerdo a criterios estadísticos; se consideran los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria. Para ello, se construyó el Índice de Carencias Críticas (icc) para definir un conjunto de indicadores que cumplan «la triple condición de: reflejar dimensiones del bienestar de corte estructural, ser fácilmente observables y tener una alta correlación con la pertenencia al primer quintil de ingresos».<sup>1</sup> Además del icc, existe un umbral de ingresos del hogar *per cápita* a partir del cual los hogares cuyos ingresos lo superen no pueden percibir la transferencia o dejan de hacerlo.

La *Tarjeta Uruguay Social* es un programa que funciona desde 2006, y depende de la División de Transferencias de la Dirección Nacional de Protección Integral en Situaciones de Vulneración del MIDES. Consiste en una transferencia monetaria destinada a hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica. Persigue como objetivo asistir a los hogares con mayores dificultades para que puedan acceder a un nivel de consumo básico de alimentos y artículos de primera necesidad. Funciona como una tarjeta prepaga que habilita la compra de alimentos y artículos de higiene personal y del hogar.<sup>2</sup>

## CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

El diseño de la investigación fue de corte analítico y la estrategia metodológica fue fundamentalmente cualitativa, basada en el uso de fuentes de datos sobre las categorías de análisis descriptas y analizadas para cada programa seleccionado.

---

1 Disponible en [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/35169/1/que\\_es\\_el\\_indice\\_de\\_carencias\\_criticas\\_-\\_daes\\_-\\_desytc\\_-\\_dinem.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/35169/1/que_es_el_indice_de_carencias_criticas_-_daes_-_desytc_-_dinem.pdf)

2 Disponible en <http://www.mides.gub.uy/92966/>

Asimismo, se relevó información cuantitativa con la finalidad de realizar un análisis descriptivo basado en fuentes de datos secundarias sobre las poblaciones objetivo de los programas.

Además de la identificación de antecedentes y el análisis bibliográfico se revisaron fuentes documentales y se desarrollaron entrevistas a informantes calificados o claves y grupos focales que fueron las técnicas centrales de recolección de datos.

La revisión documental permitió la caracterización de los programas analizados en función de su inscripción institucional (*locus* principal/otras instituciones), objetivos centrales y secundarios, población objetivo, cobertura, criterios/condiciones para el ingreso, criterios/condiciones para el egreso o suspensión, presupuesto, beneficios y prestaciones (monetarias y no monetarias). Se relevaron documentos emitidos por órganos oficiales y normas, decretos, leyes, resoluciones y convenios; materiales programáticos, técnicos e instrumentales y protocolos; producción académica asociada a los requerimientos de gestión de la política (diagnósticos, evaluaciones, consultorías, metodologías, etcétera) además de otras fuentes documentales.

De las entrevistas participaron, fundamentalmente, informantes calificados o claves por ser responsables técnico-políticos de los programas. El objetivo central en cada una de ellas fue la reconstrucción del punto de vista institucional acerca de los fundamentos, objetivos e implementación de cada programa y los cambios acontecidos desde su creación. De este modo, se registraron datos generales de los entrevistados y de los programas (ubicación institucional en el organigrama del MIDES, estructura actual del programa y definición que el entrevistado da a su función, entre otros); la percepción de los entrevistados acerca de los fundamentos y la trayectoria de los programas; el perfil de los beneficiarios según el punto de vista del entrevistado; la metodología de trabajo y la función de los equipos de trabajo, así como la identificación de la consideración del entrevistado acerca de las bases conceptuales sobre el modelo de protección en curso.

A través de los grupos focales, se promovió el despliegue del habla de los participantes, reunidos por compartir una situación común que es su desempeño como los burócratas callejeros (Lipsky, 1980) de la política socioasistencial. Esta herramienta resulta apropiada para recuperar la representación que los individuos construyen de las situaciones sociales que protagonizan y recuperar cómo describen las condiciones y las posibilidades de la acción en sus escenarios cotidianos de trabajo. El sentido práctico es recuperado a través de las prácticas discursivas puestas en juego en cada situación social y desde determinadas posiciones sociales. Esta técnica fue priorizada frente a la alternativa del grupo de discusión pues, a

diferencia de este, se muestra especialmente apta para estudiar «lo que hay de *realidad* o tipificaciones sociales del saber» (Canales, 2006: 265).

Como es de estilo, la pauta tomó la forma de un temario diseñado a partir de la descomposición de nuestro objeto en sus distintas dimensiones. De este modo, el relato de experiencias fue provocado por un conjunto de consignas generales y comunes a los distintos programas analizados y otras particularizadas según programas, centradas en cuatro áreas temáticas de discusión: la relación entre las necesidades de las poblaciones y las respuestas ofrecidas; la concepción y parecer sobre la metodología de proximidad que promueven los programas estudiados; los sentidos atribuidos a las prácticas desde los operadores y la orientación política de la política.

## **SOBRE LA LÓGICA DE EXPOSICIÓN**

Anunciábamos al inicio que los capítulos presentados son producto de investigaciones en curso que tienen en común el depositar la mirada sobre las propuestas de intervención sociopolítica ensayadas en la «era progresista», con el propósito de dar cuenta de las necesidades y demandas sociales de los más pobres, a quienes van dirigidas. Lo común de la mirada no debe confundirse con una mirada única: los debates, las tensiones y las contradicciones del campo sometido a análisis también caracterizó nuestro trabajo más allá de consensos básicos construidos como punto de partida, pero no de llegada, tal como podrá concluirse de la lectura de cada uno de los aportes que aquí compartimos.

Partimos con el capítulo titulado «Algunas claves para pensar el papel y los sentidos de la política socioasistencial en el siglo *xxi*», cuyo objetivo es desentrañar la particularidad de la política socioasistencial en el conjunto de la matriz de protección social y su papel y sentido en relación a las transformaciones acaecidas en el mundo del trabajo, registradas ya desde la década del 70 del siglo *xx*.

«La activación: expresión ideológica de la autocracia burguesa» se titula el capítulo de autoría de Pablo Bentura, en el cual presenta la activación como un instrumento ideológico que legitima la sobreexplotación de la clase trabajadora.

Seguidamente, el capítulo de autoría conjunta entre Yoana Carballo y Laura Vecinday, titulado «El efecto dominó de la introducción, institucionalización y expansión de las transferencias de renta condicionada sobre el proceso de reforma del Estado», aborda los cambios de la política socioasistencial en el marco de la



reforma del Estado. Las autoras analizan las transformaciones introducidas por la gestión con las tarjetas implicada en los programas de transferencia de renta condicionada.

A partir del escrutinio de la trama discursiva de la ideología de la activación, Pablo Bentura, Cecilia Lacaño y Alejandro Mariatti comparten sus «Apuntes sobre los límites del emprendedurismo en la era progresista. Todo lo que es pasivo se activa en el aire», mientras que Elizabeth Ortega y María José Beltrán se ocupan del capítulo sobre «El papel de las profesiones en la gestión de las nuevas políticas sociales», en el que analizan cómo los cambios en el sistema de protección social, que comienza a configurarse en la primera década del siglo XXI, repercuten sobre las profesiones del campo social con demandas renovadas que complejizarán las relaciones entre los agentes profesionales y sus saberes.

Por su parte, el trabajo de Eliana Cedrés, «De la Historia sin motor: Apuntes sobre la despolitización de la Matriz de Protección Social durante la era progresista. El caso del Programa Uruguay Trabaja», parte de un relato anecdótico para introducirnos en la interpretación del lugar (o *no* lugar) de los participantes de *Uruguay Trabaja* como miembros de una clase: el proletariado.

Finalmente, Mariela Pereira y Leticia Pérez se ocupan del capítulo sobre «El “sentido común” internacional en los programas de proximidad», en el cual proponen sumergirnos en las líneas de argumentación de distintos programas de proximidad, considerando el diálogo técnico entre experiencias organizado en 2013 por el BID y el MIDES, las ponencias del encuentro «Redes de protección social y acompañamiento familiar», realizado en Quito en noviembre de 2013, y otros documentos producidos por el BID.

Queremos advertir al lector que aquí encontrará análisis y reflexiones sobre procesos que están en curso, con todas las dificultades y riesgos que ello trae consigo. Pero, además, los significados e interpretaciones que atribuimos a estas transformaciones son objeto de debates y controversias que permearon el trabajo de ambos equipos, frente a lo cual se buscó salvaguardar la pluralidad de puntos de vista que, creemos, queda reflejada a lo largo de los distintos capítulos.

Para finalizar, queremos expresar un profundo agradecimiento a nuestros entrevistados y a los participantes de los grupos focales que compartieron su tiempo, sus experiencias y reflexiones. Sin sus voces este trabajo no hubiera alcanzado sus objetivos, aunque están exentos de toda responsabilidad por lo que hicimos (o no) con sus voces.

Sinceramente, muchas gracias a todos, porque de su mano nos aproximamos a la permanente tarea de las ciencias sociales de

hacer conscientes los mecanismos que vuelven dolorosa la vida [...] dar a conocer el origen social, colectivamente oculto, de la desgracia en todas sus versiones, comprendidas las más íntimas y las más secretas. (Bourdieu, 1999: 559)

¡Muchas gracias!

Laura VECINDAY - Pablo BENTURA

## BIBLIOGRAFÍA

- Bourdieu, P. (1999) *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Canales, M. (2006) El Grupo de Discusión y el Grupo Focal. En Canales, M. (2006) *Metodología de Investigación Social*. Santiago de Chile: LOM.
- Castel, R. (2014) De la protección social como derecho. En: Castel, R y Duvoux, N. *El porvenir de la solidaridad: 7-20*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Grassi, E. (2009) La normalidad del trabajo, empleos normales y vidas de trabajo: razones para trabajar. *Revista Katálisis*, Florianópolis, vol. 12, n.º 2.
- Lipsky, M. (1980) La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. *Clásicos de la administración pública: 780-794*.



ALGUNAS CLAVES PARA INTERPRETAR  
EL PAPEL Y LOS SENTIDOS DE LA  
POLÍTICA SOCIOASISTENCIAL EN EL  
SIGLO XXI

LAURA VECINDAY



## INTRODUCCIÓN

El propósito de este capítulo es compartir una serie de debates y reflexiones provocados en el curso mismo de nuestras investigaciones,<sup>3</sup> cuyo objeto ha sido la política socioasistencial —identificada también como política de «combate» a la pobreza—.

Concebimos a la política socioasistencial como parte del repertorio de intervenciones sociopolíticas con objetivos declarados de protección social. Entendida en su sentido amplio, y no como mera respuesta a los problemas de la pobreza, la política socioasistencial participa del proceso civilizatorio que, en términos de Ianni (2000: 9), crea y recrea «modos de vida y trabajo, formas de sociabilidad e ideas, instituciones jurídicopolíticas y estilos de pensamiento» o, en otros términos, es partícipe de los procesos de producción y reproducción de la vida social. Y lo hace a través de instituciones especializadas, saberes científico-técnicos y agentes profesionales que ofician como sus soportes.

---

3 El capítulo retoma y profundiza algunas preocupaciones desarrolladas en trabajos anteriores.

Como partícipe del proceso civilizatorio, la política socioasistencial produce y distribuye categorizaciones sociales a partir de las cuales se fundamentará la legitimidad respecto a cuáles son los problemas de su competencia, cuáles son las interpretaciones verdaderas, es decir *oficiales*, sobre el origen de estos problemas y sobre las características de la población afectada, al tiempo que se formulan respuestas o propuestas para su atención, que se traducirán en la oferta de determinados bienes y servicios sociales.

De forma sumaria, expondré un conjunto de reflexiones provocado por interrogantes sustantivas, emergentes del trabajo investigativo, que no pretende laudarse los debates abiertos en el campo de la política socioasistencial, ni siquiera listar exhaustivamente estas controversias, pero que entiendo contribuye a delimitar aspectos insoslayables para aproximarnos a su comprensión.

## ¿QUÉ ES LA POLÍTICA SOCIOASISTENCIAL?

Es común encontrar reflexiones sobre la política socioasistencial edificadas sobre una concepción acrítica y naturalizada del particular sentido que esta toma en el orden del capital. Desde ese punto de vista, la política socioasistencial ha sido pensada y presentada como la política de «ayuda a los pobres». Interpretar la intervención asistencial del Estado apenas como una política de ayuda a los pobres, y solamente eso, es reproducir la concepción que de ella hacen el sentido común o los discursos institucionales que así la presentan. Tres advertencias de Bourdieu *et al.* (2002) son desconocidas en esta comprensión superficial del papel y sentido de la política socioasistencial, a saber:

- i) que cuando pensamos al Estado nos servimos de categorías de pensamiento producidas y legitimadas por el propio Estado como producto de un trabajo social de construcción de los modos de visión y representación del mundo social;
- ii) que, justamente por lo recién afirmado, cuánto más familiar nos resulta un objeto —y vaya si es el caso de la asistencia social para los trabajadores sociales—, mayor es la exigencia que recae sobre el investigador para identificar las prenociones que predisponen su mirada hacia ese objeto particular, y
- iii) que —al desconocer el carácter contradictorio de la política social y, entre ellas, de la socioasistencial, así como al invisibilizar las contiendas por su orientación y sentido— estas interpretaciones quedan presas de una lectura del Estado como aparato y no como campo (Bourdieu, 2014).

Diversos efectos teóricos, políticos e ideológicos se desprenden de las diferentes formas de entender la política socioasistencial: las luchas definicionales no son inocuas y responden a marcos cognitivos y prácticos, siendo el Estado el portador del derecho legítimo a laudarse estas contiendas mediante sus actos de nominación oficial. Es así como, comprendida solamente como sinónimo de política de combate a la pobreza o como iniciativa dirigida al tratamiento social de los pobres, la política socioasistencial solo puede ser capturada superficialmente a través de la reproducción de lo que la política «dice» sobre sí misma. La presentación del problema de los pobres como «la cuestión de la ley y el orden, o bien como el objeto de la preocupación humanitaria, pero ninguna otra cosa y nada más que esto» (Bauman, 2001: 136) ilustra aquel pensamiento epidérmico acerca de lo social que no logra advertir el carácter contradictorio de esta política ni su papel en los procesos de reproducción social de la fuerza de trabajo.

En nuestras sociedades, es indudable la estrecha asociación entre pobreza y asistencia: para acceder a las prestaciones asistenciales hay que demostrar la incapacidad/dificultad para sobrevivir como productor. La población asistida es pobre por definición, pues para recibir una prestación asistencial se debe demostrar esa condición. Sin embargo, la construcción del destinatario como «pobre» es una construcción político-institucional que podemos reproducir acríticamente olvidando, como señala Yazbek (2000: 133), que esta política se sitúa «como acción engendrada en la red de relaciones establecidas entre el Estado y los sectores excluidos de la sociedad, en el contexto de la reproducción social de la fuerza de trabajo». De este modo, cuando consideramos la asistencia en relación a las dificultades de reproducción social de los trabajadores pobres, es posible visibilizar una operación de olvido ideológico por la cual se desconoce que toda política social responde, más o menos contradictoriamente, a requerimientos de gestión de la fuerza de trabajo. Y afirmar esto es también reconocer que el carácter contradictorio de la política social, que es objeto de luchas y pujas por su orientación y sentido, deviene del Estado comprendido como campo (Bourdieu, 2014).

En resumen, desde el momento en que el Estado toma para sí la atención de las expresiones problemáticas derivadas de la cuestión social es cuando el carácter de la asistencia asume su significación política más completa y compleja. En este marco, la asistencia se vuelve un asunto de Estado, un asunto que demanda la participación de saberes especializados con sus agentes profesionales en un proceso de gestión burocrática de los recursos públicos y las necesidades y demandas sociales (Vecinday y Pérez, 2016). La política socioasistencial, entonces, compone el repertorio disponible para gestionar los problemas de reproducción social de



la fuerza de trabajo y, como vimos, sus potenciales receptores han sido definidos por su incapacidad para el trabajo o por sus déficits de integración al mercado laboral. Así, la explícita articulación de transferencias materiales y simbólicas — característica típica de la política socioasistencial— contribuye a un doble objetivo: la satisfacción de necesidades inmediatas y el encuadramiento normativo de las poblaciones destinatarias.

## **LA ASISTENCIA COMO DERECHO O EL DERECHO A (OBLIGACIÓN DE) TRABAJAR**

Rosanvallón (1995: 132) señala que el derecho a la asistencia en Francia fue proclamado junto con el derecho a vivir del trabajo propio: la asistencia fue pensada como un sustituto del derecho al trabajo, para garantizar la integración social sin descuidar la preocupación por «poner a trabajar a unas clases virtualmente peligrosas, para controlarlas y moralizarlas [...] [y] la preocupación de fijar en un territorio a los vagabundos y a la gente sin vínculos». En esta preocupación queda explícito un requerimiento estructural del capitalismo, que es la necesidad de producir sociedad confirmando al trabajo asalariado como norma social. De este modo, las representaciones y las prácticas (institucionales y del sentido común) en torno a la política socioasistencial se edifican sobre la base de la internalización/reproducción del trabajo asalariado como norma social, es decir, como forma socialmente legítima de «ganarse la vida». Este universo de representaciones en torno al trabajo, la asistencia y el merecimiento también permea a las prácticas profesionales que, a su vez, tienden a reproducirlo cuando le reservan al recurso asistencial el lugar del «último recurso»: «Yo soy un poco ácido en el tema de la beca —expresó un profesional en un grupo focal de operadores de *Jóvenes en Red*—. Yo, hasta que no vea la necesidad no ofrezco la beca. Soy de los más extremos», agregó.

En nombre del derecho (obligación) al trabajo y del derecho a la asistencia se configuró el campo de la política social para crear y recrear, de forma constante, las condiciones de la proletarización de la fuerza de trabajo, es decir, la creación de un mercado laboral y la adhesión cultural de los trabajadores a la relación salarial (Offe, 1990). Si la política social «es la manera estatal de efectuar la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados» (Offe, 1990: 2), la política socioasistencial también desarrollará acciones en ese sentido, o al menos no debiera orientarse por principios de acción ajenos a esta lógica, es decir, contrasistémicos: la asistencia no puede comportarse como «ruta de escape» o alternativa a la disposición de vender nuestra fuerza de trabajo. Desde esta lógica, la asistencia tiene que ser

desacreditada para no alterar ni tensionar los incentivos culturales contruidos para la conversión de un trabajador en asalariado. Recuérdese, al respecto, cómo Polanyi (2006) describe los efectos perversos de la ley de Speenhamland<sup>4</sup> —sobre la constitución de un mercado de trabajo competitivo— hasta su derogación en 1834; la reforma social más despiadada para Polanyi, según recoge Frade (2007), que dejó a buena parte de la población expuesta y lista para el mercado. Un límite cuidadosamente construido entre los ingresos provenientes del trabajo y los ofrecidos por prestaciones asistenciales (Zelizer, 2011), tendiente a legitimar a los primeros y a sospechar de los segundos, validará a estos ante la incapacidad de servirse del trabajo propio o ante coyunturales desajustes del mercado laboral. Como bien indica Grassi (2009), el mantenimiento del estado de necesidad es un acicate para obligar a trabajar. Entonces, para que el estado de necesidad se comporte efectivamente en ese sentido, las prestaciones asistenciales no pueden elevarse al punto de volverse una alternativa al trabajo.

El derecho a la asistencia confirma, antes que nada, el derecho (obligación) de trabajar: el individuo autoválido nunca fue el destinatario de la asistencia y excepcionalmente podía engrosar el listado de merecedores de ayuda, cuando su situación no se explicaba por actitudes individuales (vagancia, mendicidad), sino que escapaba a su dominio práctico. El principio de menor elegibilidad (siempre en relación al trabajo y sobre todo al empleo) sobre el que son edificadas las políticas socioasistenciales parece confirmar el carácter subsidiario del derecho a la asistencia en relación al derecho (obligación) de trabajar: aquí está el límite estructural para cualquier elevación de la prestación asistencial, límite respetado cuando se sigue el principio de menor elegibilidad. Como las transferencias no pueden ser más apetecibles que el mínimo ofrecido en la relación salarial, ni comportarse como una base de seguridad que favorezca la lucha obrera por la valorización de su trabajo, abundan los discursos que explican la cuidadosa selección de los beneficiarios y los montos de las transferencias, argumentando, justamente, que las prestaciones no deben desestimular para el trabajo. Pero no solo se trata de discursos, sino de la puesta en práctica de mecanismos que garanticen la menor elegibilidad<sup>5</sup> que, concomitantemente, reafirman que el

---

4 La ley de Speenhamland establecía subsidios complementarios parametrados a partir del precio del pan, asegurando a los pobres un ingreso mínimo con independencia de sus ingresos.

5 El principio de *menor elegibilidad* también rige como un límite estructural a las reformas civilizatorias de la pena. De este modo, «las penas se endurecen hasta el punto en el que cualquier condición de trabajador “libre” resulta preferible al *status* de criminal “penado”»

trabajo asalariado es *per se* la forma legítima de ganarse la vida: los montos de las prestaciones asistenciales por debajo de los salarios mínimos que ofrece el mercado, la definición de invasivos procedimientos de identificación, selección y vigilancia de los usuarios de la asistencia; el carácter transitorio de la prestación, etcétera.

En síntesis, la política socioasistencial no debe desestimular para el trabajo, y especial cuidado merecerán los «asistidos» aptos para el trabajo, pues tensionan la norma social del empleo. La necesidad de asegurar las condiciones para la acumulación capitalista, y entre ellas la mercantilización de la fuerza de trabajo, opera como un férreo límite estructural para elevar la respuesta asistencial al estatuto de derecho y mejorar sus prestaciones.

### **TRABAJO Y ASISTENCIA: «NUEVO» PROBLEMA, «NUEVO» PERFIL, «NUEVA» RESPUESTA**

El fortalecimiento de la política socioasistencial ha sido una respuesta muy extendida en América Latina ante los elevados índices de pobreza e indigencia que acompañaron el ingreso del continente al siglo XXI. Con distintos ritmos e intensidades, varios países atravesaron por crisis que fueron sucedidas por etapas de crecimiento económico y, tanto en las crisis como en la «recuperación», las prestaciones asistenciales —en su formato de transferencia de renta condicionada— mantuvieron su alcance masivo, aunque conservando su residualidad presupuestal.

Pese a los efectos de resquebrajamiento de la relación salarial producto de estas crisis, el empleo no ha sido reemplazado por algún equivalente funcional, por lo cual continúa comportándose como el principal mecanismo de integración social, aun cuando su potencial integrador adolece de problemas crónicos. De ello se sigue que los problemas de integración están fuertemente asociados ya sea al desempleo como a la calidad del empleo. Sin embargo, la expansión de la política socioasistenciales es la respuesta privilegiada para amortiguar las consecuencias del desempleo (sobre todo de larga duración) y de la calidad del empleo.

---

(De Giorgi, 2006: 72). Es lo que ofrece el capitalismo, por la dinámica de su funcionamiento, a los más afectados en sus condiciones de vida: las políticas destinadas casi exclusivamente (por efecto de la selectividad del sistema penal) a los pobres siempre son de menor elegibilidad.

En otro trabajo decíamos que esta expansión de la política socioasistencial

- i) anuncia la existencia de poblaciones cuya precaria inserción o exclusión del mercado laboral no garantiza condiciones mínimas de reproducción y
- ii) denuncia que la intervención social del Estado sobre dichas poblaciones se limita a la política socioasistencial, desvinculándose del horizonte de una integración a través del trabajo digno y protegido (Vecinday y Pérez, 2016) o, como prefiere Bauman (2001: 13), del «trabajo económicamente racional y socialmente útil».

Las bases institucionales y la organización del trabajo socioasistencial se refundan para adaptarse a una alteración paradigmática de la asistencia, dando cuenta del nuevo perfil de los destinatarios de la política socioasistencial. Este perfil, relativamente nuevo, no aparece demarcado exclusivamente por la aptitud para el trabajo, sino que incorpora a un número creciente de población que sufre los efectos estructurales de la persistente precariedad y miseria del empleo. El nuevo modelo socioasistencial se construye como ruptura paradigmática con su antecesor, es decir, con aquella asistencia tradicional, residual en su cobertura, con predominancia de transferencias en especies, con instrumentos de selección sospechados de favorecer la discrecionalidad del burócrata de calle (Lipsky, 1980), con prestaciones transitorias y dispersas.

Con la creación del MIDES, parece instituirse una división y especialización del trabajo institucional para la gestión de los problemas del empleo: mientras que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) se encarga de instrumentar políticas dirigidas a los segmentos menos problemáticos de la sobrepoblación relativa; el MIDES se ocupa de los trabajadores sobrantes («masa marginal») o «inempleables» (Castel, 2004). Los desempleados de larga duración y los desempleables configuran un perfil que «pone en duda la capacidad de los instrumentos tradicionales de fomento a la empleabilidad, porque tienden a centrarse en franjas de población menos vulnerables y menos pobres» (Jara *et al.*, 2013: 11). Entonces, según esta lectura, la problemática de los trabajadores pobres sería tan específica que demandaría otro repertorio de intervenciones.

Al absorber crecientemente entre sus filas a los aptos para el trabajo, la aptitud para el trabajo deja de operar como histórico criterio de inclusión/exclusión. Sin embargo, es preciso observar la persistencia de este criterio cuando analizamos la reingeniería actual de dicha política, pues determinará trayectorias y estrategias de intervención distintas para unos y otros.

La distinción entre dos tipos de pobres —aquellos que están en condiciones de retornar al mercado de trabajo y aquellos considerados inempleables— dará lugar a intervenciones diferenciadas. Son dos los itinerarios ofrecidos a los «mendigos válidos»:

- a) el trabajo asalariado con ingresos en el límite de la subsistencia, o
- b) el trabajo como condición de la asistencia (*workfare*, activación).

Los efectos de la política socioasistencial alcanzan tanto a quienes están en condiciones de retornar al mercado de trabajo como a los trabajadores «sobrantes» contribuyendo a

i) «descomprimir la conflictividad generada por los efectos regresivos de la dinámica de acumulación» (Salvia, 2011: 108);

ii) complementar los miserables ingresos provenientes tanto del trabajo informal como formal de sus usuarios, e

iii) invertir en capital humano a través de la exigencia de condicionalidades sanitarias y educativas.

En síntesis, las claves para interpretar la institucionalización y expansión de la respuesta asistencial se encuentran en las transformaciones del mundo del trabajo y en las dificultades de los Estados nacionales para la domesticación política de los mercados laborales. La *nueva* política socioasistencial transporta un cambio paradigmático ante un nuevo perfil de poblaciones asistidas y el comportamiento del mercado de trabajo: la asistencia *tradicional* (rechazada por generar «dependencia asistencial») va cediendo paso a un modelo de asistencia social moderno que, mediante condicionalidades y contraprestaciones, da forma al principio de activación (Franssen, 2003) y también a los sistemas de *workfare*, entendidos como trabajo obligatorio a cambio de prestaciones. En ese sentido, tanto el paradigma de la «activación»<sup>6</sup> como

---

6 El «paradigma de la activación» (Castel, 2014) es un programa de acción cuyo énfasis está en actuar «sobre los individuos pobres y desempleados» mediante una serie de dispositivos y mecanismos que, más allá de sus diversos formatos, mantienen al individuo en el centro de las intervenciones. Este es el sentido de la activación en el siglo XXI, pero es posible rastrear el origen del término en la Suecia de los 70 con un sentido completamente diferente: dichas políticas fueron concebidas como «políticas activas de empleo» destinadas a los ocupados y a los desocupados temporales. La extensión de las políticas de activación en la Europa de los 80 buscó asistir a los trabajadores afectados por la crisis del empleo, y ya en los 90 se vinculó recientemente con los mecanismos de

los programas de *workfare* están asociados a la «inversión de la deuda» (Merklen, 2013)<sup>7</sup> y reposan fundamentalmente en la aptitud para el trabajo de estos receptores (que no son nuevos, pero han aumentado su peso) pero se funda, antes que nada, en las transformaciones que

se dieron a lo largo del último cuarto del siglo xx: la fragmentación del mercado de trabajo, que al final dejó fuera de la seguridad social a casi la mitad de la población trabajadora, y el cuestionamiento de la validez y de la legitimidad de las instituciones protectoras y de la seguridad social y —fundamentalmente— de los principios de responsabilidad colectiva (política, por lo tanto). Aquello que se había estabilizado a mediados del siglo pasado se deshizo al final de este, cuando la estabilidad y la seguridad —la previsibilidad, en suma—, fueron las condiciones a ser desterradas del ámbito del trabajo para ser transferidas a la performance del sujeto en el trabajo. (Grassi, 2009: 233)

El sentido y las funciones sociales del paradigma de la activación y del *workfare* se insinúan cuando consideramos

- i) el crecimiento del público más polémico de la asistencia: los aptos para el trabajo y
- ii) cuando las prestaciones parecen abandonar su rasgo coyuntural, pues el impacto de las transformaciones del mundo del trabajo, así como las dificultades para la domesticación política del mercado laboral, vuelven insuficiente la rectificación de estas poblaciones para volver a la fila.<sup>8</sup>

---

asistencia destinados a los sectores en situación de pobreza (Carballo y Vecinday, 2016).

- 7 «La política social del siglo xx pensaba que, como consecuencia de su participación en la vida social, había algunas personas víctimas de accidentes diversos. Accidentes de trabajo, desempleo, una infancia muy dura, etcétera. La sociedad tenía una deuda con esas personas, les debía asistencia [...] Ahora se invierten las cosas y se convence a la persona que recibe una ayuda de que está en deuda con la sociedad porque no hay ninguna razón que justifique que una persona sea ayudada. La vamos a ayudar para que pueda salir adelante y entonces, como nos debe algo (el dinero que le estamos dando), le vamos a exigir una contrapartida» (Merklen, 2013: 12). Este ha sido uno de los argumentos esgrimidos para, por ejemplo, defender la exigencia de condicionalidades en los programas de transferencia de renta.
- 8 «Nos engañamos si esperamos que la industria vuelva a llamar a las personas que hizo innecesarias [...] ya no son una anomalía temporal que espera rectificación y volver a la fila» (Bauman, 2001: 90-91). En tal sentido, un reciente informe de la OPP, acerca de los riesgos de mecanización y automatización del empleo en Uruguay, advierte que «las connotaciones sociales y distributivas de estos procesos pueden ser profundas» (OPP, 2017: 34).

Compartimos con Grassi (2009: 230) que «los discursos sobre la gestión del trabajo y la empleabilidad, sobre la integración social, y los de las políticas sociales, llevan implícita la cuestión de cómo asegurar que la gente trabaje y lo haga con la mayor eficiencia» o, en otras palabras «hacer que el trabajo sea rentable» (Nicaise, 2016: 6). El problema de fondo es que la persistencia de estos enfoques práctico-discursivos, concomitantemente y aparentemente sin advertir la contradicción que contienen, también afirman que el trabajo está en crisis, que no hay lugar para todos, al tiempo que rechazan (algunos) y renuncian (otros) al desarrollo de políticas de pleno empleo por parte del Estado, tal como fueran desplegadas (con mayor o menor éxito) en los «años gloriosos» y al mismo tiempo dejan a un lado el problema de la calidad del empleo.<sup>9</sup>

## LA POLÍTICA SOCIOASISTENCIAL Y SU INSTITUCIONALIZACIÓN EN LA ERA DEL TRABAJO PRECARIO

La respuesta asistencial (a pesar de su expansión) nunca ocupó un lugar privilegiado en la matriz de protección social, así que no es su mera ampliación el objeto de nuestras preocupaciones. Pero sí inquieta interrogarnos acerca de su reingeniería y expansión en un período (entre 2005 y 2015 aproximadamente) que combina registros inéditos en Uruguay: abatimiento de la desocupación, crecimiento económico y gobierno de izquierda. Recordemos que, en su clásico trabajo, Piven y Cloward (1993) señalaron el comportamiento contracíclico de la respuesta asistencial como forma de tratamiento de la pobreza en el capitalismo industrial, que se expande en momentos de crisis y se retrae en períodos expansivos. Sin embargo, observamos un comportamiento distinto para el período señalado que, interpretado como un «reciclaje» (Donzelot, 2013) del instrumento asistencial, justifica los esfuerzos para capturarlo cognitivamente. Wacquant (2011) provoca algunas reflexiones en este sentido, cuando señala que este

---

9 La consideración de este aspecto no es menor, pues efectivamente en el período 2005-2015 se crearon puestos de trabajo bajo el impulso de un crecimiento económico inédito en la historia nacional. Sin embargo, este dato debe acompañarse de la constatación de que el empleo creció en sectores de la economía que demandan fuerza de trabajo poco calificada y mal remunerada (que por ello mismo se vuelve elegible para la política socioasistencial). Otro aspecto a considerar, sobre todo para comprender la relación trabajo-pobreza, es la persistencia de niveles importantes de trabajo informal: del estudio realizado por el MIDES en 2011 sobre los hogares más pobres, se desprende que «el 80 % trabajaba, pero en el sector informal». Disponible en: <http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/programas-prioritarios-olesker-mides-necesidades-poblacion-objetivo-jovenes-red-siete-zonas>. Acceso: 8/5/2015

modelo de alternancia cíclica de la contracción y expansión de la asistencia analizado por Piven y Cloward funcionó en la era fordista-keynesiana. En las condiciones actuales, afirma, esta alternancia es sustituida por la restricción asistencial y la expansión del encierro penitenciario, aunque en el caso uruguayo se registra, por ejemplo, una contundente expansión de encarcelamiento y también una mayor cobertura de la política socioasistencial.

Con la invención del MIDES se institucionaliza la política socioasistencial. Según Boltvinik, la creación de Ministerios o Secretarías Sociales representa «el paso neoliberal más importante en materia social» (2013: 279) pues su creación —en vez de interpretarse como el «retorno del Estado»— consolida un principio sustantivo del proyecto neoliberal: lo social legítimo debe entenderse solo como el auxilio a la pobreza. Este último punto ha sido problematizado también como «asistencialización» de la protección social o de las políticas sociales (Netto, 2012), asistencialización que avanza en desmedro del papel desempeñado por las políticas sociolaborales y sectoriales. Consecuencia del divorcio de la cuestión del trabajo y la cuestión de la pobreza, la «asistencialización» transporta una reducción de la cuestión social a los problemas de la pobreza, dejando en un segundo plano a los problemas del trabajo.

Todo parece indicar que, efectivamente, la institucionalización y la expansión de la respuesta socioasistencial ha sido la opción política privilegiada para atender los efectos sociales del desempleo y la precariedad del empleo, cuando es el mismo Estado el que, simultáneamente, mediante nuevas legislaciones y mediante la introducción de programas de *workfare*, debilita la relación estándar de empleo introduciendo formas precarias.

## **EL PROBLEMA DE LOS POBRES: ¿CUESTIÓN DE POBREZA O CUESTIÓN DE TRABAJO?**

La pobreza reingresó a la agenda pública en los años 80 del pasado siglo como un problema a ser *combatido* mediante políticas específicas dirigidas a su superación. La centralidad de la cuestión de la pobreza se ha consolidado en la interpretación de la cuestión social, y esta consolidación es tributaria, también, de las crisis sistémicas y las crisis cíclicas del capitalismo, como la de 2002 que afectó a nuestro país dejando un legado inédito de desocupación y pobreza.

Llegamos a 2005 con el triunfo de un gobierno de izquierda que, entre otras medidas, reforzó el repertorio de iniciativas socioasistenciales orientadas al *combate*



a la pobreza bajo la forma predominante de transferencias de renta condicionada, al igual que sus pares latinoamericanos que, como es sabido, promovieron paquetes similares —a veces hasta idénticos en la nomenclatura de los programas— con relativa independencia de la orientación política de los gobiernos. De este modo, la redimensión contemporánea de la política socioasistencial incrementa su peso relativo en la matriz de protección social tomada en su globalidad, fenómeno al cual referimos párrafos atrás como la asistencialización de la política social o «nuevo asistencialismo» (Netto, 2012: 428).

Bien señala Grassi (2003: 81) que, cuando los problemas de la pobreza y el desempleo se tratan por separado, se deja de lado «la cuestión más general de las condiciones de empleo de la fuerza de trabajo (nivel de los salarios, seguridad social, protecciones legales)». La escisión entre la cuestión del trabajo y la cuestión de la pobreza (Svampa, 2005; Merklen, 2005) permite interpretar la política socioasistencial solo como un conjunto de iniciativas dirigidas a los pobres y, por tanto, justificar la oferta de tratamientos diferentes para poblaciones también diferentes.

Como analizáramos párrafos atrás, los trabajadores y sus problemáticas son competencia de los ministerios de trabajo y los problemas de los trabajadores pobres ocupados o excedentarios son resorte institucional de los ministerios de desarrollo social. La creación de ministerios sociales puede interpretarse como expresión institucional de la disociación de la cuestión de la pobreza, por un lado, y la cuestión del trabajo, por otro. En este sentido, Midaglia *et al.* (2010) indican que la presencia de esta nueva institucionalidad

pone de manifiesto que las problemáticas relacionadas con la pobreza y vulnerabilidad social tienden a perdurar y, en algún sentido, están *separadas* o, mejor dicho, carecen de soluciones asociadas al mercado de empleo. Los planes y políticas sociales que manejan estas secretarías dejan en evidencia que se requiere de medidas específicas para tratar las actuales cuestiones sociales y, al parecer, esas iniciativas son tan particulares que se torna imposible o inconveniente ubicarlas en la esfera de los ministerios de trabajo. Midaglia *et al.* (2010: 150)

Retomo aquí la paradoja antes señalada acerca de que el Estado se propone atender los efectos sociales del desempleo y la precariedad del empleo cuando él mismo debilita la relación de empleo estándar al introducir formas de empleo precario habilitadas por nuevas legislaciones y por la introducción de programas de *workfare*. Los efectos adversos de estos programas han sido bien señalados en los estudios acerca de la reforma de la asistencia social en Estados Unidos hacia

finés de la década del 90. Tales estudios advierten que el programa *Ayuda temporal a familias necesitadas* (TANF) convertía a las amas de casa en trabajadoras pobres (Nicaise, 2016). Además,

es, probablemente, el ejemplo más importante de un programa que consiguió una transición masiva de los beneficiarios de ayuda social al empleo [...] aunque dejó en la pobreza a la mayoría de ellos. Los ingresos de los que abandonaron el programa siguen siendo precarios, sus condiciones de trabajo son adversas (en su mayoría se trata de trabajos a tiempo parcial con salarios bajos por hora trabajada) y, sobre todo, les dificultan seriamente la conciliación (una de cada cuatro personas trabaja principalmente en la noche). (Nicaise, 2016: 18)<sup>10</sup>

En los relatos de los operadores de los grupos de discusión de *Uruguay Trabaja y Jóvenes en Red* aparece esta cuestión de si la participación en programas asistenciales de activación o de tipo *workfare* opera simplemente como un trampolín al trabajo precario.

Nosotros nos hemos dado cuenta de que trabajamos en un vértice donde si no tienen ciclo básico, la calidad de trabajo a la que pueden aspirar es muy baja, muy remota y termina siendo «mientras que te dé el lomo». Y cuando te dé el lomo, no es solo la parte física sino la parte de que estos gurises ya tienen 22-23 años y ya empiezan a contestar, ya son más hombres y les dicen [los empleadores]: «No, para que te vengas a quejar acá no».

Pueden dejar cualquier cosa, ya sea culminando un año, cerrando un ciclo básico, por irse a trabajar a la uva, a la leña, de vigilantes, de guardia de seguridad que aparece como un trabajo formal, pero no sé si saben que los ingresan por cuatro horas y los hacen trabajar de domingo a domingo 14 horas, y cuando le liquidan es por 4 pesos, y no los llaman más; es muy parecido a la zafra.

---

10 Nicaise (2016: 22) agrega que «la lección principal que se puede extraer de este repaso del *workfare* es que es importante considerar los efectos de la pobreza junto con los efectos del empleo. Los estudios empíricos sobre la efectividad del *workfare* producen conclusiones muy ambivalentes, dependiendo de los países y programas que se examinen. El sistema británico parece no tener efecto alguno sobre la probabilidad de reinserción de los participantes, pero sí un efecto negativo sobre el empleo a nivel macro. Aunque los programas de *workfare* estadounidenses y alemanes consiguen, sin duda alguna, la reinserción laboral de los demandantes de empleo más desfavorecidos y con dificultades para encontrar trabajo, parece que lo logran a costa de crear o agudizar la pobreza en el grupo objetivo».

Producir ilusiones de cambio es uno de los peligros de la gestión diferenciada de los individuos y de los territorios identificados por Hamzaoui (2005: 72): «La ilusión consiste en hacer creer que con medidas desiguales se podría reducir las desigualdades», cuando los experimentos ensayados en ese sentido evidencian efectos contrarios.

## **DEBATES, DILEMAS Y TENSIONES EN LOS PROCESOS DE REFORMA SOCIAL: DE LA IGUALDAD DE TODOS A LA DISCRIMINACIÓN POSITIVA (I)**

El reemplazo del principio de la igualdad de todos, que supone una intervención anónima e impersonal, por el principio de la discriminación positiva, que supone una intervención individualizada, fue señalado por Hamzaoui (2005) como uno de los riesgos de las nuevas formas de acción pública en el campo social ¿Por qué un riesgo? Quizás porque fue la introducción de la técnica del seguro lo que permitió «salir de las aporías ligadas a una visión puramente individualista de la sociedad» (Rosanvallon, 1995: 21),<sup>11</sup> y porque el aumento del conocimiento sobre las diferencias entre los individuos contribuyó a la sustitución de la «mano invisible del seguro» por «el cara a cara del contrato» (Rosanvallon, 1995: 10).

En la búsqueda de un mayor conocimiento sobre las diferencias individuales se logra un saber biográfico de los individuos y estadístico de los territorios: «de un tiempo a esta parte lo que se viene haciendo es una radiografía de la pobreza básicamente» (operador grupo focal *Cercanías*). Asistimos a un fenómeno ya advertido por Habermas en los 70 del siglo xx, que notaba cómo la sociología abandonaba el examen de la evolución social global para ocuparse de los «detalles», de forma de satisfacer la creciente demanda de la burocracia estatal y de una «praxis profesional cientifizada» (Habermas, 1971: 281). Y cuando esta demanda (y producción) de saberes biográficos, propia del campo y la racionalidad profesional, proviene desde la política pública, surge la inquietud acerca del peso y primacía explicativa atribuidos a las trayectorias individuales en el origen y la reproducción de la desigualdad social.

---

11 Y agrega que «al pasar de la noción subjetiva de comportamiento y responsabilidad a la noción objetiva de riesgo, el seguro invitaba a mirar lo social de manera diferente [...] El enfoque en términos de riesgo, en efecto, remite en primer lugar a una dimensión probabilística y estadística de lo social (el riesgo es calculable) que permite relegar a un segundo plano el juicio sobre los individuos. Cuando las situaciones se aprehenden en términos de riesgo, la cuestión de las culpas personales y de las actitudes individuales pasa a ser secundaria» (Rosanvallon, 1995: 23)

Mitjavila (en Vecinday, 2014: 15) destaca que los nuevos campos documentales — informatizados y estandarizados— individualizan, porque convierten a cada individuo en un caso, pero, antes que nada, porque transportan un análisis de las informaciones registradas que «exalta el papel de los atributos y de la responsabilidad individual y familiar en la construcción de los itinerarios sociales de los pobres a través de datos que desacoplan los déficits de integración social de sus raíces estructurales».

Una vez «descubierta»<sup>12</sup> la heterogeneidad de la pobreza, los esfuerzos de expertos y burócratas se enfocaron en comprenderla y capturarla para operar sobre los distintos tipos de pobre. El énfasis en la heterogeneidad de la pobreza ha sido el fundamento del tratamiento desigual de los pobres y, con auxilio del saber estadístico, expertos y burócratas construyen «grupos individualizados colectivamente» (Beck, 2001: 237). Se trata de la reedición del viejo problema de distinguir las clases peligrosas de las clases trabajadoras, tarea cada vez más difícil cuando la continua precarización del trabajo, su flexibilización creciente, la incertidumbre de conseguirlo y la constante superposición entre economía «legal» y economías sumergidas, informales e ilegales, determina una progresiva sutura entre trabajo y desempleo, entre clases trabajadoras y clases peligrosas, hasta el punto de transformar en imposible la distinción entre unas y otras (De Giorgi, 2006: 46).<sup>13</sup>

Si bien esta ingeniería social para capturar los «detalles» es una práctica que puede rastrearse en la historia del Estado moderno y es fuente del acervo de los saberes del Estado, su transformación cuantitativa, posibilitada por el desarrollo tecnológico, muta su naturaleza. Con la introducción masiva de ordenadores, «los factores que limitaban la «capacidad de vigilancia» (el volumen de ficheros del sistema, su grado de centralización, la velocidad de flujo entre puntos del sistema y el número de puntos de contacto entre el sistema y el sujeto) dejaron de operar como tales» (Carracedo, 2002: 446).

---

12 Comillas que relativizan el carácter novedoso de estos *tipos*, en la medida en que su construcción hace a la historia de las preocupaciones del campo socioasistencial. Ya en las viejas *leyes de pobres* se identifican tratamientos sociales distintos según el tipo de pobre: «limosnas y asilos para los pobres incapacitados (ancianos y enfermos), aprendizaje de oficios para los niños, trabajo para los pobres capacitados, y castigo o prisión para los que podían y no querían trabajar» (Aguirre y Lo Vuolo, 2011: 4).

13 Un tercer tipo de respuesta —que no se corresponde con la política socioasistencial y, si bien está aparentemente alejado de esta, se enfoca históricamente en el mismo perfil poblacional— es el encierro penitenciario que operará según la adherencia/refracción de los hogares frente a la intervención asistencial (Wacquant, 2011). De hecho, las familias pobres suelen ser o haber sido receptoras de intervenciones socioasistenciales y punitivas,

## DEBATES, DILEMAS Y TENSIONES EN LOS PROCESOS DE REFORMA SOCIAL: DE LA INTEGRACIÓN A LA INSERCIÓN (II)

La finalidad última de la acción pública social sobre la pobreza (o más bien sobre los pobres) corre el riesgo de desviarse de la integración a la inserción. Las políticas de integración pretenden la «homogeneización de la sociedad a partir del centro», mientras que las políticas de inserción pretenden gestionar la falta de espacio social para quienes no se demuestran útiles socialmente constituyendo «un conjunto de empresas de elevación del nivel para cerrar la distancia con una integración lograda» (Castel, 1997: 422-423). La inserción renuncia a la integración y promueve la inserción en circuitos «protegidos», es decir, en esferas de acción con reglas que rompen con su «natural» funcionamiento: «Damos la mayor flexibilidad para que esta población culmine con el documento que acredite la carrera»<sup>14</sup> Por ejemplo, los programas de *workfare* del estilo *Uruguay Trabaja* están situados en un espacio social que no se corresponde con los programas asistenciales clásicos, y mucho menos se trata de una política de empleo.

Estos programas construyen entornos con reglas distintas a las del mercado de trabajo para adaptarse a la particularidad de su población objetivo. Del mismo modo, las políticas de flexibilización educativa han habilitado la proliferación de espacios protegidos, como el programa *Aulas Comunitarias*.<sup>15</sup> que, en el marco de un sistema universal, establece reglas distintas para quienes demuestran dificultades para seguir

---

a veces concomitantes, tal como surge de los testimonios recogidos en diversas entrevistas realizadas para el período de estudio (antecedentes que examinan la permeabilidad de las fronteras entre las intervenciones socioasistenciales y las punitivas en el tratamiento social de la pobreza en la era «progresista» pueden encontrarse en Pérez, 2017 y Vecinday, 2013)

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

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

los tránsitos educativos previstos. Quienes no logran integrarse al mercado laboral o al sistema educativo son incitados a transitar por estos espacios del «como si»,<sup>16</sup> donde se trabaja sin relación salarial y se estudia fuera del dispositivo educativo convencional. De forma coherente, estos *bypass* a la integración son administrados por el MIDES y no por los respectivos Ministerios de Trabajo y Educación y Cultura.

### DEBATES, DILEMAS Y TENSIONES EN LOS PROCESOS DE REFORMA SOCIAL: SISTEMAS DE INFORMACIÓN, SEGURIDAD Y ASISTENCIA (III)

*No se pudo profundizar en el caso, porque no se logró hacer una entrevista en profundidad al hombre [...] El señor se presentó solo, no quiso dar datos, dijo que estaba con familiares; se le pidió cédula como así hacemos para saber si la persona ya estuvo o no en los refugios, pero no quiso dar datos».*  
Marina ARISMENDI, Ministra de Desarrollo Social<sup>17</sup>

*No preguntéis su nombre a quien os pide asilo. Precisamente,  
quien más necesidad tiene de asilo  
es el que tiene más dificultad en decir su nombre».*  
*Los miserables, de Víctor HUGO*

*La política criminal y la política social tienen que ir de la mano,  
articuladas, porque el Estado es uno solo.*  
Gustavo LEAL, Director de Convivencia del Ministerio del Interior

La asociación (o más bien la indiferenciación) entre castigo y asistencia parecía haber sido neutralizada en el pasaje del siglo XIX al XX que, al darle la bienvenida al incipiente Estado moderno uruguayo, depositó en la autoridad jurídica la disposición del uso legítimo de la fuerza física. Sin embargo, vemos hoy cómo la revinculación de medidas asistenciales y punitivas vuelve a conjugar el monopolio del uso legítimo de las violencias física y simbólica (Bourdieu, 2001), cuando coloca sobre la política socioasistencial objetivos explícitos de seguridad ciudadana.

---

16 «Poder estudiar un poco más está bueno, poder terminar el ciclo básico por más que te lo den regalado, porque los programas que hacen nuestros gurises son de un nivel muy bajo, prácticamente un ciclo básico regalado» (Grupo focal operadores Jóvenes en Red).

17 Disponible en <http://www.lr21.com.uy/comunidad/1363898-marina-arismendi-mides-refugio-hombre-nino>

Ya en 2013 afirmábamos que el extinguido plan 7 *Zonas* era la expresión más acabada de esta revinculación, aunque no la única (Vecinday, 2013).<sup>18</sup>

Es necesario, entonces, retomar la invitación de Wacquant (2010) a revincular analíticamente las políticas punitivas y las políticas asistenciales para comprender el gobierno neoliberal de la inseguridad social. Y es necesario pues tal revinculación, en el plano analítico al que refiere Wacquant, no es una invitación para compartir un ejercicio intelectual abstracto, sino que es una realidad concreta en pleno proceso de configuración.

«Hay que coordinar las bases de datos del Estado», reclama la mano derecha del Estado cuando lucha por legitimar social y políticamente la abolición de toda diferencia institucional entre el campo socioasistencial y el de la seguridad ciudadana, y pide acceso a la información acumulada por el MIDES sobre los destinatarios de sus prestaciones.

Observamos la proliferación de discursos que responsabilizan a la política social (y cuando refieren a ella están pensando solamente en la política socioasistencial o de combate a la pobreza) por el aumento de la inseguridad y promueven la integralidad y la articulación de intervenciones con objetivos de protección social y de seguridad. Reconocer las causas sociales del delito no es un aval para borrar las diferencias institucionales articulando las manos izquierda y derecha del Estado. Reconocer los efectos que sobre la seguridad pueda tener la intervención social del Estado no valida la indiscriminación institucional entre «asistir» y «castigar». Y si así fuera, corresponde preguntarse ¿por qué no pedirle, entonces, objetivos de seguridad a la política económica, a la política sociolaboral o a la política educativa?

Quienes hemos trabajado *en y con* la pobreza sabemos que estas familias están atravesadas por la intervención asistencial del Estado, pero también sabemos que sobre algunos de sus miembros ha recaído la acción punitiva. Los trabajadores sociales, así como muchos otros burócratas callejeros, hemos tenido claridad sobre la necesaria división del trabajo a partir de los objetivos y andamiajes institucionales de una u otra política. Preservar los vínculos con las poblaciones que poco a nada tienen,

---

18 En aquel entonces, año 2012, el sitio web del MIDES reproducía una nota del diario *El Observador* que informaba que el ministro de Desarrollo Social de la época, Daniel Olesker, dijo «comenzarán a analizarse los datos georreferenciados que tienen los ministerios sobre pobreza y delitos, para decidir de qué forma y dónde se aplicarán los programas sociales con los que se piensa mejorar la convivencia y bajar los delitos» Disponible en <http://www.mides.gub.uy/20737/disenan-nuevo-plan-con-mapeo-de-delitos-e-indicadores-sociales>

vínculos que fueron contruidos a partir de la «ayuda social», supone la confirmación de —parafraseando a Leal— un «pacto de obiedad» muy simple: la necesidad de ayuda social del Estado no puede ser la puerta de entrada para la persecución punitiva. A la indignación expresada por el sociólogo Gustavo Leal, director de Convivencia del Ministerio del Interior, quien sostuvo que «no es posible que se beneficien de planes sociales personas involucradas en actividades criminales»<sup>19</sup> solo se le puede anteponer el pacto de obiedad que dice «No preguntéis su nombre a quien os pide asilo. Precisamente quien más necesidad tiene de asilo es el que tiene más dificultad en decir su nombre».

## CONCLUSIONES

Los nuevos reformadores han puesto a la política socioasistencial bajo la lupa, no solo en América Latina sino también en Europa y Estados Unidos, que han sido pioneros en estos procesos.

A lo largo de casi todo el siglo xx, las políticas de asistencia social se expandieron, incluyendo a más beneficiarios y ampliando los beneficios. Otros países de la ocde, como por ejemplo Estados Unidos, siguieron su ejemplo, aunque con un enfoque más restrictivo [...] Dichos programas — considerados un componente central del contrato social en la mayoría de estos países— comenzaron a ser cuestionados en las últimas dos décadas, a medida que aumentaron las dificultades fiscales para financiarlos y se expandieron las inquietudes relacionadas con el impacto de estos programas en el mercado laboral. (BM, 2007: 33)

Los beneficiarios de la asistencia crecieron al tiempo que crecía la exclusión y la integración precaria al mercado laboral. La preocupación de los reformadores se centró en la búsqueda de alteraciones en la política socioasistencial para reducir la permanencia de los «asistidos» y el tiempo de duración de la prestación. Para ello el TANF, como vimos, se planteó la búsqueda de trabajo para los beneficiarios de la asistencia social, en un modelo conocido como *asistencia para el trabajo* (BM, 2007: 34).

Las reformas de los últimos años en Europa han sido en la misma dirección. Países con redes de seguridad social amplias y una tradición de generosidad, como por ejemplo Holanda y el Reino Unido, también se han orientado hacia un enfoque de «primero el trabajo». En ambos países, el sistema de asistencia social tradicional, que proporcionaba apoyo

---

19 Disponible en <https://www.uypress.net/auc.aspx?95207>



económico a los individuos pobres, desempleados y discapacitados, se convirtió en un sistema de inserción laboral, que ofrece capacitación, orientación para la búsqueda de empleo, y fuertes incentivos para los beneficiarios que retornan al mercado de trabajo. Aún no se conoce el impacto total de estas nuevas políticas, dado que las reformas son recientes. No obstante, parece evidente que estos programas han podido reducir la dependencia de la asistencia social de algunas familias, en un contexto de demanda laboral sostenida. Muchos analistas y encargados de formular las políticas de todo el mundo observan detenidamente estas experiencias, intentando evaluar sus impactos en el mediano plazo y la posibilidad de replicarlos en países con una economía menos desarrollada y mercados laborales más débiles. (BM, 2007: 34)

La reforma de las prestaciones y de los servicios socioasistenciales es una reacción estratégica de las sociedades capitalistas para administrar la creciente «dependencia asistencial» provocada por los efectos sociales regresivos de la reestructuración productiva. Uruguay no ha estado ajeno a esta tendencia global de reforma, aun cuando no se conoce «el impacto total de estas nuevas políticas» y menos aún en una «economía menos desarrollada y mercados laborales más débiles».

El desplazamiento de la cuestión del trabajo por la cuestión de la pobreza ambienta la emergencia de respuestas que apenas mejoran las condiciones de reproducción social (materiales y simbólicas) de sus destinatarios. Por lo expuesto en estas páginas, resulta claro el límite de la intervención socioasistencial para mejorar las condiciones de vida de sus receptores. También parece ser una *evidencia* (término al que debemos acostumbrarnos gracias a, parafraseando a Bourdieu, la vulgata planetaria en el campo de la «formulación de políticas públicas») la «relevancia de la política salarial en términos de bienestar» y el «impacto decisivo [del salario] en materia de combate a la pobreza y la desigualdad» (ICD-OIT, 2016: 3). Sin embargo, la expansión de la política socioasistencial ha sido la opción política privilegiada cuando del análisis de la relación de sus destinatarios con el mundo del trabajo es posible concluir que la formalización del trabajo y el incremento sostenido del salario mínimo<sup>20</sup> representan

---

20 «Una comparación rápida permite observar que, pese al importante crecimiento del SMN, en diciembre de 2016, el salario mínimo nacional era de tan solo 1,21 veces la línea de indigencia para un hogar promedio mientras que se encontraba lejos de la línea de pobreza para el mismo hogar, siendo el 42 %. De hecho, la percepción de dos salarios mínimos no llegaba a cubrir la línea de pobreza por hogar en Montevideo y apenas la alcanzaba en el interior» (ICD-OIT, 2016: 35). «Y además, la cantidad de asalariados que reciben ingresos menores a dos SMN (es decir, que no llegan a cubrir la línea de pobreza en Montevideo) representaron un 37 % del total en 2016» (ICD-OIT, 2016: 60).

instrumentos más eficaces para alcanzar tal mejora. Si bien hubo recuperación salarial y tímidos avances en la formalización del trabajo, obsérvese que «más del 70 % de las personas que tienen la tarjeta del MIDES también trabajan»<sup>21</sup> y que la informalidad alcanzó en 2012 a un 83,7 % de los ocupados pertenecientes al primer quintil y al 66.5 % de los ocupados pobres, cuando el promedio nacional se situó en 26, 5 %.<sup>22</sup>

En su gran mayoría los *asistidos* son trabajadores excluidos del mercado laboral u ocupados cuyos ingresos son tan miserables que los vuelven beneficiarios de prestaciones asistenciales. La magnitud de la población trabajadora en el total de los asistidos muestra que estamos ante un relativamente nuevo perfil de usuarios de la asistencia que será objeto de un tratamiento diferente al de su usuario tradicional. Y ello en dos sentidos: por un lado, la asistencia se institucionaliza, parece perder su carácter coyuntural, de programas a término y dispersos, para permanecer como mecanismo de *ayuda* a los trabajadores más empobrecidos; por otro lado, este perfil de asistidos capaz de mercantilizar su fuerza de trabajo será tratado mediante prácticas de estímulo e incentivos para su proletarización. Sin embargo, el lema de que «el trabajo es la mejor vía para salir de la pobreza» es falso (Nicaise, 2016: 26), en este contexto sociohistórico al menos para los grupos destinatarios de estas iniciativas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, J. y Lo Vuolo, R. (2011) *El sistema de Speenhamland, el Ingreso Ciudadano y la «retórica de la reacción»*. Documento de Trabajo n.º 79. Buenos Aires: CIEPP.
- Bauman, Z. (2001) *La sociedad individualizada*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Beck, U. (1998) *La sociedad de riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona: Paidós.
- Bourdieu, P. (2014) *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989-1992)*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2002) Génesis y estructura del campo burocrático. *Revista Sociedad*. UBA, Buenos Aires.
- Boltvinik, J. (2013) Necesidad de reformar la reforma social neoliberal implantada en México a partir de los años 90. En: Huesca, L.; Aranda, P; Horbath, J.; Valencia, E. *Alternativas en la crisis para la transformación de las políticas sociales en México*. México: Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo.

---

21 [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/20739/3/innova.front/del\\_lado\\_de\\_la\\_convivencia](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/20739/3/innova.front/del_lado_de_la_convivencia). Consulta: 10/7/2013

22 [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/26739/1/olesker\\_ponencia-fuecys-junio-2014.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/26739/1/olesker_ponencia-fuecys-junio-2014.pdf). Consulta: 20/7/2018

- Carballo, Y. y Vecinday, L. (2016) Empleo y capital humano: alcance y límites de las políticas de activación centradas en el capital humano. *I Congreso Iberoamericano de Relaciones Laborales y Recursos Humanos*. Universidad de Sevilla, España.
- Carracedo, J. D. (2002) La vigilancia en las sociedades de la información. ¿Un panóptico electrónico? *Política y Sociedad*, Norteamérica, 39. Recuperado de <<http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0202230437A>>.
- Castel, R. (2014) De la protección social como derecho. En: Castel, R. y Duvoux, N. *El porvenir de la solidaridad*, 7-20. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Castel, R. (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires: Ed. Manantial.
- Castel, R. (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- De Giorgi, A. (2006) *El gobierno de la excedencia. Postfordismo y control de la multitud*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Donzelot, J. (2013) Lo social competitivo. *Revista Fronteras*, n.º 8, Montevideo, DTS, FCS, Udelar.
- Frade, C. (2007) Gobernar a los otros y gobernarse a sí mismo según la razón política liberal. *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*: 35-63
- Franssen, A. (2003). «Le sujet au coeur de la question sociale. *La revue nouvelle*. vol. 117, n.º 12. Bruselas, Bélgica: 10-51.
- Grassi, E. (2009) La normalidad del trabajo, empleos normales y vidas de trabajo: razones para trabajar. *Rev. Katálysis*, Florianópolis, vol. 12, n.º 2
- Grassi, E. (2003) El asistencialismo en el Estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90. *Revista e-l@tina*, Revista electrónica de estudios latinoamericanos, vol. 1, n.º 4.
- Habermas, J. (1971) *Teoría y praxis. Estudios de filosofía social*, Fráncfort: Ed. Tecnos
- Hamzaoui, M. (2005) *El trabajo social territorializado Las transformaciones de la acción pública en la intervención social*. Valencia: PUV
- Jara, P.; Barriga, P.; Villafuerte, A.; González, C. (2013). Modalidades de acompañamiento familiar en los servicios sociales. *Memoria del Diálogo Regional de Política de la Red de Protección Social y Salud*. 34. BID. Ecuador.
- Ianni, O. (2000) *A globalização e o retorno da questão nacional*. IFCH, UNICAM.
- Instituto Cuesta Duarte-OIT (2016) *Trabajo y Salarios*. Disponible en <http://www.cuestaduarte.org.uy/investigacion/economia/otros-documentos/item/692-documento-trabajo-y-salarios-en-uruguay>

- Lipsky, M. (1980) *La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero*. Clásicos de la administración pública, 780-794.
- Merklen, D. (2013) Conversaciones sobre lo público. Entrevista realizada por la Dra. Claudia Danani. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, n.º 6, Argentina.
- Merklen, D. (2005) *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- Midaglia, C.; Castillo, M. y Fuentes, G. (2010) El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Revista Chilena de Administración Pública*, n.º 15-16: 123-154.
- Netto, J. P. (2012) Crise do capital e consequências societárias. *Revista Serviço Social e Sociedade* n.º 111. São Paulo: Cortez Editora.
- Nicaise, I. (2016) *El acceso al empleo y su relación con los programas de renta mínima en la Unión Europea*. Informe encargado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad de España (Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia). Disponible en [http://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/Estudios\\_Interna/AccEmpleoRentMiniUE.pdf](http://www.mscbs.gob.es/ssi/familiasInfancia/ServiciosSociales/Estudios_Interna/AccEmpleoRentMiniUE.pdf)
- Offe, C. (1990) La política social y la teoría del Estado. En *Economía Social Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Editorial Alianza, Madrid.
- OPP (s/f) Automatización y empleo en Uruguay - Una mirada en perspectiva y en prospectiva *Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050 - Volumen II*.
- Pérez, L. (2017) Asistir y Castigar: nuevos usos de viejos dispositivos de gobierno. *Revista Textos y Contextos*, Porto Alegre.
- Piven, F. y Cloward, R. (1993) *Regulating the poor. The functions of Public Welfare*. Randon House, New York.
- Polanyi, K. (2006) *La Gran Transformación*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Rosanvallón, P. (1995) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- 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*.
- Svampa, M. (2005) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires: Ed. Taurus.
- Vecinday, L. (2014) *Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de*

*protección social. El caso del Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia en el Uruguay.* Montevideo, CSIC

Vecinday, L. (2013) La reconfiguración punitiva del tratamiento Social de la pobreza en el Uruguay actual. *Revista Textos y Contextos*, Porto Alegre, vol. II.

Vecinday, L.; Pérez, L. (2016) De la reconceptualización a nuestros días: contradicciones de las políticas asistenciales. *Fronteras* 9: 91-103

Wacquant, L (2011) Forjando el Estado neoliberal. *Workfare, Prisonfare* e Inseguridad Social. *Revista Prohistoria*, n.º 16, julio - diciembre. Rosario.

Yazbek, C. (2000) Políticas sociales y asistenciales: estrategias contradictorias de gestión estatal de la pobreza de las clases subalternas. En: Borgianni, E. y Montaña, C. *La política social hoy*. San Pablo: Cortez Editora.

Zelizer, V. (2011) *El significado social del dinero*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

LA ACTIVACIÓN: EXPRESIÓN  
IDEOLÓGICA DE LA AUTOCRACIA  
BURGUESA

PABLO BENTURA



*Todas las cosas humanas, como las Silenas de Alcibíades, tienen  
dos caras que no se parecen en nada,  
de tal modo que, si lo que es juzgado solamente por lo exterior se  
hubiera tomado por la muerte,  
es realmente la vida si se sondea el interior;  
y, al contrario, lo que es vida por fuera,  
es muerte por dentro,  
lo que es hermoso es feo;  
la opulencia miserable; lo infame glorioso [...]  
En una palabra, abrid la Silena y todo cambia.*

*Elogio de la locura, Erasmo de Rotterdam, (1962: 151)*

## **PRESENTACIÓN**

Este apartado apunta a rastrear, en procesos históricos concretos, la emergencia de la activación como palabra de orden en las sociedades contemporáneas. La ciudadanía pierde su estatuto universal asociado al trabajo regulado y garantizado a partir de la intervención del Estado y tiende a convertirse en una condición —siempre incierta y más asociada al azar de lo que se pretende— en la que se esconden sus determinaciones estructurales al afirmar que depende de una actitud activa de los individuos.

A contrapelo de los discursos contemporáneos, se busca vincular esta emergencia, coyuntural sin duda, a un momento dramático de la lucha de clases. A través de una ofensiva encarnizada, el gran capital ha colocado a la clase que vive de su trabajo en una de las situaciones más vulnerables desde que se constituyó en clase para sí. La clase obrera se encuentra objetivamente acorralada en una estrategia defensiva que no consigue detener el avance cotidiano sobre sus conquistas.

Activación no es más que el triunfo hegemónico que logra imponer la pretensión histórica de la burguesía: despolitizar crecientemente la relación entre el capital y el



trabajo, estableciendo que esta relación es una relación mercantil que se resuelve en un sistema de oferta y demanda, que, como relación natural, no tolera intervenciones extra mercado.

El análisis teórico siempre está sujeto a la posibilidad del error o a la simplificación mistificadora; conscientes de esto es que sometemos nuestra reflexión a la crítica, que siempre es bienvenida. No nos parece de recibo, no obstante, argumentos que apelen a la ilusión o al engaño como recursos estratégicos que pretenden no hacerle el «juego a la derecha». No claudicamos de aquella enseñanza de Gramsci y, en general, de toda la tradición marxista y marxiana: solo la verdad es revolucionaria; la ilusión y la fe en el milagro siempre favorecen a la reacción.

## LA DESTRUCCIÓN ACTIVA DE LA SOCIEDAD REGULADA

El proceso que llevó del capitalismo competitivo al capitalismo monopolista es, como todo proceso en el orden burgués, extremadamente complejo, propiamente una «síntesis de múltiples determinaciones».

Supone, claro está, un movimiento del capital de refuncionalización del Estado para su nuevo papel: garantizar los lucros del capital, asociado a avances tecnológicos que habilitan una nueva dinamización de la división del trabajo, tematizada largamente por Durkheim (1995). Pero implica también la capacidad de la clase trabajadora de dar una proyección sin precedentes a su organización en sindicatos y partidos.

La complejidad de la sociedad civil en esta nueva fase llevó a Gramsci a reconceptualizar este concepto clásico contenido en las obras de Hegel y Marx, redimensionando el papel de la lucha ideológica en esta nueva fase del capitalismo, monopolista, imperialista o como llama Gramsci a los Estados configurados en este período: «sociedades occidentales».<sup>23</sup>

La cuestión social cobra una nueva dimensión en este entramado complejo de lucha ideológica, que es la nueva forma que toma la sociedad civil en el capitalismo de los monopolios. La universalización de la participación democrática procesada en

---

23 «En Oriente, el Estado lo era todo; la sociedad civil era primordial y gelatinosa; en Occidente, entre el Estado y la sociedad civil había una justa relación, y en el temblor del Estado se discernía en seguida una robusta estructura de la sociedad civil. El Estado no era más que una trinchera avanzada, detrás de la cual había una robusta cadena de fortalezas y de casamatas; esto variaba de Estado a Estado, naturalmente, pero por ello se requería un cuidadoso reconocimiento de carácter nacional.» (Gramsci, 1993: 136).

estos años supone un Estado que debe legitimarse permanentemente. La búsqueda de legitimidad permite la incidencia de reclamos de las clases subalternas, configurando lo que contemporáneamente, buscando ocultar su carácter de clase, se dio en llamar *agenda política*. De alguna forma, la agenda política es el reflejo de la cuestión social, la lucha de clases se transfigura y se torna una «competencia regulada» (Weber, 1997: 31) a fin de incluir las demandas en la agenda del Estado.

La regla de esta competencia regulada es constituir la cuestión social en la que las clases y fragmentos de clase en sus luchas y reivindicaciones buscarán imprimir en el Estado la lógica de su intervención. Una vez alcanzada la sociedad salarial (Castel, 1997: 325), y en una sociedad de pleno empleo, el trabajo —que había superado al pauperismo— se encontraba en condiciones tales que, sin trascender su carácter alienante, permitían alcanzar ciertos niveles de «dignidad» razonables.

El largo proceso de ampliación del Estado (Coutinho, 1992) permite el desarrollo de un sindicalismo de negociación que favorece el surgimiento de lo que Castel (1997) ha denominado como *sociedad salarial*. El proletariado en su momento «corporativo egoístico pasional» (Gramsci, 1985) logra, afirmándose como clase, acceder a la «ciudadanía» (Marshall, 1963).

Los Estados de bienestar, en todas sus formas (cf. Esping-Andersen, 1990) —incluyendo los Estados sociales que, en el tercer mundo, se desarrollaron a la luz de aquellos— constituyen la administración de la cuestión social; permitieron un desarrollo del capitalismo con niveles de justicia social impensados hasta ese momento. Denunciados (Hayek, 2006) o celebrados (Marshall, 1963) como socialistas, esta particular configuración estatal lograba articular niveles satisfactorios, para el orden burgués, de libertad, integración e igualdad.

En el origen del capitalismo, la burguesía —al tornarse hegemónica— crea su clase social antagónica y su papel: la producción de valor de uso y valor de cambio a través del trabajo concreto y abstracto (Marx, 2002: 32). En los Estados de Bienestar, la burguesía recrea al proletariado. Su papel ahora consiste, no solo en continuar produciendo valor, sino también en evitar las crisis de sobreproducción a través del consumo (Acosta, 2006: 151). Ahora bien, en tanto es tomada como objeto por la burguesía, la clase trabajadora no abandona su condición de sujeto histórico, articulando su lucha histórica en todas y cada una de las trincheras de la sociedad civil, incluyendo el propio Estado.

Las condiciones favorables para el auge y desarrollo de los Estados de Bienestar deben ser buscadas en la gran depresión del 30. Su configuración básica son las

políticas keynesianas de combate frontal al desempleo. Esta fórmula fue aplicada en todos los países centrales y el gran fantasma que quería ser conjurado era, no hay duda, el viejo fantasma del Manifiesto (Marx, 1953).

El argumento keynesiano en favor de los beneficios de la eliminación permanente del desempleo en masa era tan económico como político. Los keynesianos afirmaban, correctamente, que la demanda que se generaba por la renta de trabajadores con pleno empleo sería el mejor estímulo para las economías en recesión. A pesar de eso, el motivo por el cual ese medio de aumentar la demanda recibió tan urgente prioridad —el gobierno británico se empeñó en él incluso antes del fin de la Segunda Guerra Mundial— fue que se creía que el desempleo en masa era política y socialmente explosivo, como de hecho mostró serlo durante la gran depresión. (Hobsbawm, 1995: 100)

El pacto interclases del que habla Przeworski (1995) supone una solución de compromiso inédita entre el pensamiento liberal, representante del interés de la burguesía, el pensamiento conservador, propio de la aristocracia enquistada en el Estado, y el pensamiento socialista representante de la clase obrera.

Los niveles de integración social alcanzados en las sociedades de Bienestar no encuentran, en el horizonte del orden burgués, niveles comparables. De hecho, la organización de la clase trabajadora en sindicatos de negociación parecía seguir la fórmula revelada por Durkheim.

Por ejemplo, el seguro obligatorio ponía en obra una cierta solidaridad, y era signo de la pertenencia a un colectivo [...] lo mismo vale para el conjunto de las protecciones sociales. La intervención del Estado les permitía a los individuos conjurar los riesgos de anomia que, como lo había advertido Durkheim, están inscritos en el desarrollo de las sociedades industriales. (Castel, 1997: 399)

A pesar de lo cual, la sociedad de clases y la libertad de mercado se mantenían razonablemente, dejando —a pesar de los gritos destemplados y poco atendidos del radicalismo neoliberal— a la burguesía con relativa tranquilidad.

Pero la articulación liberal-conservadora es clásica y lo más interesante de los Estados de Bienestar es la incorporación del interés de la clase trabajadora con la perspectiva socialista. Y no solo está incorporada por el hecho de que la planificación central es calcada de los planes quinquenales soviéticos,<sup>24</sup> sino también porque el

---

24 «Pues lo que ellos intentaban comprender no era el fenómeno de la URSS en sí, sino el colapso

proletariado tendrá la convicción, para nada equivocada, de que la incorporación del trabajo al consumo de masas es una conquista de la lucha histórica del proletariado organizado.<sup>25</sup>

Las tres gloriosas décadas fueron el corto período en que el capitalismo tuvo su cara más humana y, si bien la economía planificada fue una receta que se expandió por todo el mundo, lo cierto es que solo gozaron de «bienestar» apenas un puñado de países que lograron procesos de integración social exitosos, mediante la asociación de trabajo con dignidad, asegurando la libertad de mercado.

Es en el campo de la sociedad civil, en el sentido gramsciano del término, que se procesa la lucha por la hegemonía: «Estado = sociedad política + sociedad civil, o sea hegemonía acorazada con coacción» (Gramsci, 1985: 291). El pasaje de la guerra de movimiento (y del ataque frontal) a la guerra de posición en el campo político (Gramsci, 1985), resultado de la evolución de sociedades de tipo oriental a sociedades de tipo occidental, supone la complejidad de la lucha por la hegemonía que se esparce en todos los aparatos privados de hegemonía.<sup>26</sup>

El consentimiento de los explotados en una formación social capitalista es, en este caso, de un tipo cualitativamente nuevo que ha dado lugar

---

de su propio sistema económico, la profundidad del fracaso del capitalismo occidental. ¿Cuál era el secreto del sistema soviético? ¿Se podía aprender algo con él? Copiando los planes quinquenales de la URSS, *Plan y Planeamiento* se tornaron palabras de moda en la política.» (Hobsbawm, 1995: 101).

- 25 «La importancia de esta propiedad colectiva, que no se confunde con el colectivismo, es confirmada por el hecho de que las orientaciones moderadas del partido obrero, los “posibilistas”, también la tomaban como base de las transformaciones sociales que había que introducir en la lucha contra la hegemonía de la burguesía. Ellos veían en los servicios públicos, esqueleto del Estado, la concreción del trabajo humano indebidamente confiscado por la clase capitalista. El advenimiento del socialismo en su versión posibilista podría apuntarse con la reapropiación, bajo la forma de servicio público, de la utilidad social del trabajo humano.» (Castel, 1997: 310).
- 26 «En Marx y Engels [...] *sociedad civil* (o *bürgerliche Gesellschaft*) designa siempre el conjunto de las relaciones económicas capitalistas, lo que ellos también llaman *base material* o *infraestructura*. En Gramsci el término *sociedad civil* designa, al contrario, un momento o una esfera de la “superestructura”. Designa, más precisamente, el conjunto de instituciones responsables por la representación de los intereses de diferentes grupos sociales, así como la elaboración o difusión de valores simbólicos y de ideologías [...] En el ámbito de la sociedad civil, las clases buscan ejercer su hegemonía, o sea, buscan ganar aliados para sus proyectos a través de la dirección y del consenso.» (Coutinho, 1994: 54).

sugestivamente a su propia extensión etimológica: consenso o acuerdo mutuo. (Anderson, 1978: 52)

De forma que la lucha de clases se desplaza de una confrontación directa, sostenida por la fuerza, a la búsqueda del consentimiento activo a través de «la dirección moral e intelectual». (Anderson, 1978: 40) Es así como la forma en que la cuestión social se presenta ante nuestros ojos es resultado directo de la coyuntura resultante de la lucha de clases y su contenido político será tanto más claro en función de la capacidad que tenga el proletariado de hacer valer sus reivindicaciones.

No es otra cosa que lo señalado por Coutinho (1994: 77), cuando hace ver que en su lucha histórica el proletariado busca politizar aquello que la burguesía pretende una esfera natural: el «mercado» con su lógica contractual entre privados que, para el pensamiento liberal, no tolera regulaciones estatales.<sup>27</sup>

Si bien en «occidente» con el desarrollo de la «sociedad civil» la coacción va dejando paso a la búsqueda de «hegemonía» (Gramsci, 1993: 136), esta situación no debe llevar a engaño. La fórmula gramsciana es clara: se trata de hegemonía, pero acorazada por coacción. La crisis de los años 70, con la estrepitosa caída en la tasa de lucros fue enfrentada por un golpe de mano de la burguesía que rompe el consenso apelando sin complejos a la coacción; las dictaduras en América Latina y el acorralamiento de los sindicatos en las economías centrales son expresión del recurso a la coacción y la ruptura unilateral del consenso como forma de la lucha política.

Como resultado, la sociedad salarial se «desvanece en el aire» y sus restos son sepultados bajo un sistema ideológico, impuesto por la fuerza como pensamiento único, en el que el trabajo deja de ser un interlocutor colectivo y los trabajadores son convocados individualmente como dueños de su fuerza de trabajo en la ilusión burguesa de contrato entre iguales. La burguesía pretende asimilar al trabajador a la condición de la prostituta cuya posición en el mercado es, al decir de Walter Benjamín (2013: 58), «vendedora y mercancía al mismo tiempo».

Paralizada la clase trabajadora por la acción represiva del Estado, el capital avanza sin límites enfrentando a su principal enemigo estratégico: el pleno empleo, como siempre, sustituyendo masivamente trabajo vivo por trabajo muerto. Doblegada

---

27 «Con esto, el espacio de la política se amplía más allá del ámbito del Estado en sentido estricto, surgiendo como componente decisivo de esa nueva esfera pública “ampliada” aquello que Gramsci llamara *sociedad civil*. Y esa teoría “ampliada” del Estado fue elaborada por Gramsci precisamente para dar cuenta de los nuevos fenómenos que la profundización de la democracia introducirá en la vida social.» (Coutinho, 1994: 77).

cualquier ventaja estratégica (relativa) de la clase trabajadora, con un potente ejército industrial de reserva al servicio de los intereses del gran capital, la burguesía puede recuperar la máscara que oculta su verdadero rostro, tendiendo un nuevo manto ideológico: el neoliberalismo, que pretende que la lucha de clases no es más que un recurso retórico de los enemigos de la democracia.

Es claro que pueden encontrarse orígenes «blancos» de activación, entendida como la búsqueda de activar al mercado para ampliar la disponibilidad de puestos de trabajo, pero esto se vuelve anecdótico; el concepto contemporáneo de activación tiene un contenido unívoco: no es más que el viejo azote del patrón sobre su esclavo que lo pretende pasivo en la lucha por sus derechos y cada día más activo en la producción de plusvalía.

## **LA ACTIVACIÓN EN LA LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO, O EL ZORRO CUIDANDO EL GALLINERO**

El pauperismo de la clase trabajadora retorna, como en el siglo XIX, y su forma es el desempleo estructural y el regreso de la explotación de la plusvalía absoluta, sobre todo en el tercer mundo, donde el aumento de la plusvalía se obtiene tensionando, a límites equivalentes a los del siglo XIX, la reproducción biológica de los trabajadores.

En este nuevo contexto de la lucha por la hegemonía, la clase trabajadora organiza su resistencia frente a una burguesía que enarbola el avance tecnológico — presupuesto fundamental del progreso— en su contra; el análisis inmediato presenta a los trabajadores oponiéndose al progreso. Esto, en términos ideológicos, tiene consecuencias dramáticas en contra de los trabajadores en la lucha por la hegemonía.

Cuando el trabajador es convocado individualmente a activarse, es instrumentado en contra de su clase, no solo porque capacitarlo para conseguir empleo, o mantener el que tiene, es capacitarlo en nuevas tecnologías que dejan enormes contingentes de trabajadores sin empleo, sino y sobre todo, porque la capacitación supone un componente actitudinal que implica, como elemento central, ser competente en el sentido literal de competir contra los otros trabajadores, que quieren su empleo o aquella vacante que superará su desempleo. En concreto: colocar a los trabajadores unos contra otros.

Como siempre las palabras no son inocentes, la vulneración brutal de los derechos de los trabajadores es presentada en forma invertida, y los vulnerados se vuelven vulnerables, ocultando el carácter estructural de su condición; son invitados a superar su

carácter a través de volverse activos. La propuesta de activación de los vulnerables no es más que una propuesta de interpretación: las víctimas son responsables de su condición.

En el mismo sentido, el nuevo papel de los Estados nación, otorgado unilateralmente por el gran capital, es la competencia despiadada por generar las condiciones óptimas para captarlo, para seducirlo, para invitarlo a que desembarque en sus territorios. Para ello, los Estados, además de vulnerar activamente su propia soberanía, deben transformar en cuerpo y alma a sus trabajadores de acuerdo con los intereses, siempre veleidosos del gran capital, que lo que hoy precisa es inútil mañana.

Una aproximación apenas epidérmica a las nuevas formas de atender el desempleo, sobre todo aquellas que se concentran en las poblaciones más vulneradas,<sup>28</sup> permite, cuando uno usa sin clemencia el filo de la crítica, descubrir rápidamente que en «la guerra contra la pobreza», como en cualquier guerra según lo establecido por Hiram Johnson, la primera víctima es la verdad.

Pero esta víctima se manifiesta en forma explícita a partir de un mecanismo muy simple, como nos enseñaron nuestros profesores de matemáticas: si colocamos el signo de menos antes de un paréntesis, todo lo contenido dentro del paréntesis invierte su signo. Marx, el gran desmitificador, usó este sencillo mecanismo para mostrar que la sociedad burguesa, que había nacido con la consigna: libertad, igualdad y fraternidad, era precisamente la negación más absoluta de la libertad, la igualdad y la fraternidad; era sobre todo la negación de todo lo que nos hace parte de una comunidad:

Solo en el siglo XVIII, en la «sociedad burguesa», las diversas formas del conjunto social pasaron a presentarse al individuo como simple medio de realizar sus fines privados, como necesidad exterior. (Marx, 1986: 110)

Este mecanismo ideológico revelado por Marx: presumir de aquello que no poseemos, alardear que somos lo contrario de lo que somos y hacemos lo contrario de lo que pregonamos, es la quintaesencia de los programas de activación.

Más aún, cuanto más se desenvuelven el maquinismo y la división del trabajo, más aumenta la cantidad de trabajo bien mediante la prolongación de la jornada, bien por el aumento del trabajo exigido

---

28 Por vulnerados nos referimos a aquella población que ha sido víctima de las transformaciones del trabajo, de la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y el ajuste estructural que impuso; en términos positivos tiene características equivalentes a la denominación que hace el MIDES de población vulnerable

en un momento dado, la aceleración del movimiento de las máquinas, etcétera. (Marx y Engels, 1953: 46).

Es decir, en resumidas cuentas, la activación no tiene nada que ver con las necesidades de los trabajadores; por el contrario, responde en forma inmediata a los intereses de su principal antagonista. Activar significa, simplemente, aumentar los rendimientos del trabajo, apelar directamente a la plusvalía absoluta, en términos más simples: que los trabajadores produzcan más y ganen menos.

A través de la clásica estrategia de aumentar el capital fijo y ponerlo en contra del capital variable, el trabajo se vuelve en contra del trabajo, y es cada vez más un activo del capital contra el trabajo. La mercantilización absoluta del trabajo lo convierte, en forma pasiva, en un activo del capital, disolviendo cualquier capacidad de resistencia que pueda oponer la clase trabajadora, como en el capitalismo clásico la riqueza producida por el trabajo se vuelve en contra del trabajo y aumenta exponencialmente el poder del capital.

La activación del trabajador es un mecanismo brutal, no solo ideológico, también —y fundamentalmente— práctico político, de volver cada vez más pasiva a la clase trabajadora. La propuesta de activación debe ser leída como despolitización en primer lugar y, en segundo, como compromiso del Estado con los intereses más inmediatos del capital.

## **LA RECEPCIÓN VERNÁCULA DE LA ACTIVACIÓN**

La activación como recurso ideológico y práctico político tiene una funcionalidad, al gusto de la época, sumamente versátil, y en el Uruguay progresista es usado en todas sus funcionalidades.

Cumple una función primordial de gobierno de la población. Las instituciones deben ser activadas en su nuevo papel; es necesario procesar un cambio cultural que ponga a toda la población, en forma colectiva, en pos de un proyecto nacional, que supere las contradicciones y confrontaciones y enfrente, en forma activa, los desafíos de un futuro incierto; los cambios tecnológicos exigen una población capacitada y dispuesta, la educación debe transformarse en su ADN, abandonar los resabios humanistas y culturalistas para enfrentar su verdadero desafío: adaptar a la población a los requerimientos del mercado laboral, a las necesidades inmediatas del gran capital.

Es vital lograr una población emprendedora, dispuesta al trabajo en equipo, capaz de superar una actitud pasiva y enfocada en la nueva cultura del trabajo, es decir:



consciente de que los derechos son resultado de una actitud responsable. Nuestros derechos, para esta concepción, son consecuencia de nuestras responsabilidades y capacidades, y de ningún modo lo contrario.

El componente activación, presente en todo el entramado institucional supone un total cambio de paradigma. El trabajo debe dejar de ser ese momento de suspensión de la vida del individuo, en que vende su fuerza de trabajo para luego retornar a su hogar a recuperar su vida y su libertad cotidiana. El trabajo debe ser el centro de las preocupaciones cotidianas de cada ciudadano, el compromiso en cuerpo y alma es convocado en todo momento en que deberá estar construyendo su capital: él mismo, incluyendo sus relaciones más íntimas. Veamos al respecto, qué reveladoras son las palabras de un operador político del Ministerio de Desarrollo Social:

[...] qué acciones ha incorporado o modificado en esta misma línea, es decir buscando trabajo; también cambios en las redes, en las redes vinculares y de apoyo tanto de familiares como de amigos, las redes locales, todo lo que tenga también anclaje territorial.<sup>29 30</sup>

Cumple una función no menos importante cuando convoca al trabajador individual, que debe asumir una actitud activa en el cuidado de su empleo, es el responsable principal en el cuidado de su puesto y, sin duda, es responsable directo de recuperar su empleo cuando lo pierde. Las fluctuaciones del mercado de trabajo que hacen que su calificación se vuelva innecesaria es, en cualquier caso, consecuencia de su incapacidad individual de prever estas fluctuaciones y no actualizarse o no capacitarse en forma permanente. El Estado, nunca responsable, en una actitud filantrópica, le ofrecerá oportunidades de capacitación y de asesoramiento para cambiar la actitud pasiva que lo dejó sin empleo. El Ministerio de Trabajo es portador fundamental de esta tarea.

---

29 Intervenciones de las encargadas institucionales de la implementación del programa *Trabajo por Uruguay* del MIDES, realizadas en el seminario coorganizado por el MIDES y OLSUR, el día 16 de junio de 2005.

30 En los grupos de discusión realizados en noviembre de 2018, se recogen planteos similares pero matizados por la impotencia de no ver resultados: «Nosotros en nuestro equipo optamos por autogenerar otro mecanismo laboral [...] generar productos y vender en la feria [...] y de costado trabajamos miles de cosas, habilidades sociales, laborales [...] Si es por los recursos que da la sociedad más que nada en el sistema en que estamos, no hay recursos [...] Esto de lo educativo y lo laboral queda para atrás, y uno tiene que sostener otras necesidades básicas. [...] hubo hace dos años un contrato que pasaba no sé cuántas horas cuidando un baño químico al sol [...] por un salario de hambre [...] uno empieza a darse cuenta que hay determinadas barreras estructurales que uno no logra romper. Por más que uno las problematice con el joven».

Pero tal vez, la función más despiadada es la que se concentra en las víctimas más vulneradas del ajuste estructural; la función de la activación cumple una función meramente ideológica. Por un lado, establece claramente que las víctimas son responsables de su desgracia, su pasividad es la causa de su condición. La activación cumple acá un papel apenas moral: no saldrán de su situación, sus capacidades están tan deterioradas que no serán de ningún modo refuncionalizadas para incorporarse al mercado de empleo,<sup>31</sup> pero de ningún modo podemos permitir que se mantengan en esa actitud pasiva. Este mensaje que tiene consecuencias devastadoras sobre la subjetividad de esta población; está sobre todo dirigido al resto de la población. El mensaje es claro: la sobrevivencia no es gratuita, los agonistas atendidos a través de la asistencia deben pagar un duro tributo por ella. El portador de esta tarea es el novel Ministerio de Desarrollo Social.

Estas estrategias se contraponen a la desmercantilización, concepto que permite especificar los derechos de ciudadanía. La transición hacia un régimen de bienestar liberal-residual, a partir de un régimen conservador, parece constituirse en clave explicativa de esta inversión de la relación trabajo asalariado-protección social. En nuestro contexto, aun la asistencia social requiere los «méritos» del trabajo. (Britos et Caro, 2002: 2)

En verdad, los principales activados son los trabajadores del propio Ministerio — que, dicho sea de paso, en buena parte no son empleados del Ministerio ya que la principal forma de contratación del Ministerio es a partir de tercería, curiosa forma de promover el trabajo formal—. Los trabajadores están sujetos a un régimen de trabajo de enorme actividad, se hacen talleres, se recorren los territorios, se georreferencian los territorios, se aplican protocolos, se alimentan bases de datos. Allí lo que sobra son las actividades, pero ninguna de ellas logra el objetivo fundamental: lograr que la población atendida consiga empleo y mucho menos empleo de calidad.<sup>32</sup> Los principales activados son los operadores, pero claro, ellos ya tienen empleo y en

---

31 «Muchos de los nuestros no han terminado la primaria, no saben leer y escribir, no tienen los lentes, no ven. Bueno, hemos ido incorporando los cupos, las cuotas de discapacidad, entonces tenemos problemas de discapacidades intelectuales severas, yo qué sé, de todo. Para UTU ha significado una dificultad y con los años mayor.» Entrevista a operador tecnopolítico, realizada en setiembre de 2018.

32 En las palabras de un operador social durante un grupo de discusión: «A veces intentamos hacer currículos con ellos, repartirlos en el territorio, pero no hay un real acceso al mercado de trabajo», o de un operador tecnopolítico en 2018: «Bueno, le habremos cambiado algunas condiciones. Seguro que lejisimo de sacarla de la pobreza, lejisimo de que vaya a sacar un empleo, capaz que nunca lo va a poder conseguir y capaz que la vamos a tener que seguir sosteniendo y subsidiando una cantidad de aspectos, pero quedó en otras condiciones».

general más de uno, para sobrevivir en condiciones apenas un poco mejores que la población con la que trabajan.

Quizás el régimen de trabajo de los operadores del MIDES sea revelador del verdadero objetivo de los procesos de activación promovidos en la sociedad neoliberal. El movimiento de la máquina no solo debe ser permanente, debe sobre todo acelerarse cotidianamente, comprometiendo a los trabajadores, en cuerpo y alma, para aumentar cotidianamente el ritmo. Es claro que el MIDES no genera plusvalías, pero debe ser ejemplo de lo que el capital espera de los trabajadores.

La centralidad del trabajo, en tanto categoría llave, ha sido discutida ampliamente en las ciencias sociales contemporáneas (cf. Antunes, 1995; Gorz, 1982). Para el pensamiento clásico liberal, esta centralidad no tiene dudas en tanto es el elemento esencial en la producción de la riqueza, desde Locke (cf. Weffort, 1996) hasta Smith (Marx, 2002). Para el pensamiento conservador, la centralidad del trabajo está dada en su capacidad de integrar a los individuos a la sociedad (Durkheim, 1995). Y es indiscutida la centralidad del trabajo como totalidad para la tradición marxista (Lukács, 1979: 16; Marx, 1986: 110).

En el primer tomo de *El capital*, Marx (2002) desarrolla el proceso de extrañamiento del trabajo en la sociedad burguesa en la que el trabajo sufre un proceso de transmutación, expresándose en un carácter dual:

- i) el trabajo concreto, categoría central de cualquier sociabilidad humana, productor de valores de uso, relación ontológica del hombre con la naturaleza, y
- ii) el trabajo abstracto, particular del orden burgués, esencial a una sociedad mercantilizada, produce mercancías: valor de cambio.

El MIDES parece realizar una transmutación extraña y meramente ideológica del trabajo. El objetivo de esta transmutación es satisfacer los principios liberales que anatemizan cualquier intervención estatal sobre el mercado. Allí (en el mercado), el trabajo debe constituirse como «empleo genuino», esto es a través de su capacidad de producir valor de cambio; el trabajo abstracto reina en el mercado y, en tanto mercancía, el Estado no debe intervenir, ya que de hacerlo modificaría las reglas de juego beneficiando a unos en desmedro de otros, de acuerdo con el mistificado mandato neoliberal.

Porque no genera empleo genuino, [se refiere al programa *Trabajo por Uruguay*] porque impacta en el nivel de empleabilidad, si la gente mejora su autoestima sale con mejores condiciones a buscar empleo, con mejores herramientas: técnicas de búsqueda de empleo, derechos laborales,

un sin fin, y aparte porque internamente las incorpora y se apropia de modo distinto de su búsqueda de empleo. (Entrevista a directora política del MIDES).<sup>33</sup>

Se puede percibir con claridad el mecanismo de individualización de lo social en el que el mercado es una instancia, que como fue dicho, se reifica. Es la realidad a la cual deben adaptarse los individuos que no logran integrarse y, por tanto, el problema no es del mercado sino de las personas que no logran integrarse a él.

Es claro que se puede percibir un mecanismo distinto a la clásica insensibilidad burguesa en que se construye la individualización de lo social. Los operadores son sensibles con esta población, la saben víctima y son solidarios con esta vivencia agónica; pero su convicción, o la convicción que se les ha inculcado, es simple: con los problemas estructurales no podemos, debemos, al menos dentro de nuestras pobres posibilidades, adaptar a esta población al mundo real que los condenó, debemos adaptarlos al mercado de trabajo, en fin, debemos activarlos.

¿Qué resultados estaríamos esperando? Cambios en la composición del hogar; cambios en la distribución de las tareas al interior del hogar respecto a las relaciones de género e intergeneracionales; cambios en el cuidado de la salud; cambios en la actitud a la hora de la búsqueda de trabajo; motivos, averiguar, indagar un poco los motivos por lo que no busca trabajo para aquellos que no lo estén haciendo, y cambios en las acciones de búsqueda del trabajo; es decir, nosotros relevamos de qué manera buscaba trabajo cuando comenzaba y volvemos a preguntar a la salida del programa y tiempo más tarde.<sup>34</sup>

---

33 Algunas entrevistas a los operadores políticos del MIDES, fueron realizadas en el año 2007, momento de génesis del ministerio, en que se desarrolla toda la propuesta teleológica y por tanto las posiciones son más claras y reveladoras, aún no desdibujadas por todo el debate público que las fue atemperando. Las entrevistas realizadas en el 2018 confirman en toda la línea lo que revelan aquellas, pero la experiencia, la persistencia de lo «real» el espíritu crítico que las orienta les restan «frescura». En entrevista a operadores tecnopolíticos en el 2018, los énfasis son similares: «[...] las actividades de capacitación como un componente de capacitación que ha ido cobrando como mayor protagonismo dentro del programa año a año, reduciendo de alguna manera las tareas más operativas. Al destinarle más horas al componente educativo que es un componente que tiene como una manifestación bastante diversa. Tiene desde la acreditación de primaria que es una de las metas que nosotros después monitoreamos, todas las transversales que te puedas imaginar desde género, laboral, todo lo que tiene que ver con ciudadanía y demás hasta una capacitación específica que pretendemos les genere algunas herramientas para la incorporación al mercado laboral».

34 Intervenciones de las encargadas institucionales de la implementación del programa *Trabajo*

El mandato fundamental es que el trabajo protegido no debe sustituir trabajo real, trabajo abstracto: «Después que identificamos esas necesidades, esas demandas de tareas sencillas que no tengan que ver con la identidad del organismo público, que no sustituyan la función pública del organismo».<sup>35</sup> Sin embargo, el trabajo solo es trabajo si tiene utilidad social, si produce valor, lo que genera una contradicción irresoluble. Las tareas realizadas no sustituyen el trabajo de los funcionarios públicos, pero es necesario realizarlo por tanto sustituye trabajo que debería ser realizado por alguien.

[...] las personas no hacen como que trabajan, sino que trabajan y trabajan en tareas que resultan imprescindibles para los organismos públicos a los que se dedica esa tarea [...] se ha demostrado que estas personas, que no solamente quieren trabajar, trabajan bien, cumplen y tienen eficacia y eficiencia y por lo tanto realizan tareas que durante años de años no se hacían en estos organismos públicos. Entonces, en este momento efectivamente tenemos una lluvia de demandas, porque los organismos públicos no tenían con quien cubrir estas necesidades.<sup>36</sup>

Esto supone una suerte de descomposición ideológica del trabajo, en tanto el trabajo se descompone — como si fuera posible— retirando los aspectos económicos (trabajo abstracto) y dejando los aspectos esenciales (ontológicos): capacidad de integración, posibilidades de gratificar, etcétera.

Nosotros tenemos varios criterios que en realidad son uno, y es la parte más difícil del programa, en lo que refiere a negociar con el otro el encuadre de la tarea; la idea es que la tarea tenga un carácter social, un impacto en lo local, que haya como una vuelta a la comunidad: liceo, escuela, etcétera. Que no sea una tarea que sustituya labor pública, sin duda, y a su vez

---

*por Uruguay* del MIDES, realizadas en el seminario coorganizado por el MIDES y OLSUR, el día 16 de junio de 2005.

35 Entrevista realizada a operador tecnopolítico del MIDES, en agosto del 2007.

36 Entrevista a operador tecnopolítico, en setiembre de 2007. En el 2018, un operador tecnopolítico repetía: «Es que prácticamente todas las personas que pasan por el programa quieren trabajar y tener un ingreso. O sea, el tema del emprendimiento es una alternativa de supervivencia».

sea una tarea que ofrezca gratificación y formación a quien la realiza.<sup>37</sup>  
(Entrevista a supervisora de *Trabajo por Uruguay*)

De esta forma, emerge la construcción ideológica que permite la alianza solidaria entre las perspectivas liberal y conservadora. Por un lado, aparece la comunidad como un espacio mítico donde las relaciones sociales son solidarias, donde el individuo logra relaciones auténticas, es valorado por sus aportes, eleva su autoestima, en fin, es una instancia curadora; «el corazón de un mundo sin corazón, el espíritu de una situación carente de espíritu» (Marx, 1991: 106).

Todo el mundo quería trabajar en las escuelas. La escuela es un referente, como la policlínica; no es lo mismo trabajar en la intendencia. En la escuela hay mucha más pertenencia, eso está marcado a fuego, escuelas y policlínicas del interior del país es divino verlo. Acá también, pero en el interior hay menos anonimato, la tarea adentro de una escuela o una policlínica es maravillosa, es donde la gente se siente más útil. (Entrevista a directora política del MIDES)

Se expresa claramente: anonimato es lo contrario a reconocimiento; pertenencia es la vivencia contraria a sentirse excluido; sentirse útil es lo contrario a la vivencia de la alienación. Por eso, el trabajo no alienado supone requisitos: debe dejar la sensación de que se hizo algo útil, debe hacer que el sujeto se sienta parte de algo mayor, una instancia superior que lo contiene, implica el reconocimiento por parte de los otros:

En *Trabajo por Uruguay* no aceptamos trabajos que no dejen algo en que la gente se sienta realizada, no cortar pasto que después crece, reparar plazas para que la persona eleve la autoestima. Nos criticaron el uniforme, que era para hacer propaganda y eso estigmatiza y todos salimos con el uniforme. Eso no excluye, sino que incluye, porque la gente se identifica que va a trabajar y dice esa escuela la hice yo, esa plaza la hice yo. Yo fui a la escuela y pregunté a ver quién es hijo de los que pintaron tan lindo este local y levantaban las manos contentos. (Entrevista a Ministra de Desarrollo Social)

---

37 Las preocupaciones no variaron, y en el 2018 un operador tecnopolítico decía: «Con esa institución tuvimos problemas, no entendían el sentido del trabajo, los hacían limpiar los baños, tareas que no eran gratificantes» Las dificultades planteadas sobre no sustituir trabajo se visualizaba claramente, en este caso en relación a las cooperativas sociales: «Con OSE teníamos un montón de contratos con las cooperativas y hubo un cuestionamiento muy importante del sindicato de funcionarios de OSE con respecto a la contratación de cooperativas sociales. En el Estado está muy complicado».

Pero el verdadero trabajo se obtiene en el mercado de trabajo formal, y para eso hay que procesar cambios en esta población, para adaptarla a los requerimientos de este espacio. La política revela entonces su verdadera cara. Es preciso disciplinar a esta población para adaptarla al mercado; entonces, a ese espacio ideal donde el individuo se siente útil, integrado, etcétera, deben, artificialmente, incorporarle las características del mundo real.

Qué vas a enseñar con 20 a 30 horas. El viejo problema de la UTU, que enseñan con un torno viejo y después se vuelve obsoleto. Sin embargo, las transversales le quedan para toda la vida, trascienden la intervención: si le enseñó a trabajar, si le marco que si llega tarde en un empleo formal le descuentan y al tercer día tiene una observación y al cuarto una suspensión, le marco lo que es la vida real del mercado de trabajo a través del trabajo, después lo retraining en un taller colectivo: cómo se sintieron la primera semana de trabajo, cómo bancaron las jerarquías aunque no le gustaran, cómo se llevaron con el de al lado; todo lo actitudinal del trabajo, eso le va a quedar. (Entrevista a directora política del MIDES)<sup>38</sup>

Pero esta población, que es responsabilizada por su situación, debe tener, para incorporarse al mercado laboral, capacidades posibles de ser mercantilizadas. El taller y la fábrica deben recibir la mano de obra no solo disciplinada sino también capacitada:

También fueron cambiando las propuestas de qué hacer desde las instituciones públicas. Al principio decían «barrer las calles», pero eso no genera capacidades, no genera conocimiento, o deseos de aprender cosas, y luego todos empezaron a valorar, bueno, si soy de ANEP, a mí me sirve que me arreglen los jardines de la escuela o que me pinten la fachada de la escuela y así...Y en Salud Pública, que fue el que mejor se posicionó, se dijo: bueno, vamos a pintar todas las rejas de todos los hospitales, y arreglar veredas, pero, cuántos cubrimos, 15.000, y siempre se anotó más gente de los cupos que había y eso tiraba abajo ese concepto de que la gente no quería trabajar. (Entrevista a directora política del MIDES)

Queda claro entonces que la gente quiere trabajar, pero no se pone en cuestión si el trabajo es un derecho o un privilegio. En cualquier caso, lo que queda claro, es

---

38 La preocupación no varió y en el 2018 un operador tecnopolítico decía: «Aparte el equipo técnico trabaja en todo lo que tiene que ver con las realidades laborales en sí, de cumplir un horario, la puntualidad, cómo comportarse en un trabajo, cómo relacionarse con los demás. O sea, toda una cantidad de cosas que tienen que ver con el hecho de insertarse laboralmente y sostener un trabajo después».

que lo que en ningún momento se cuestiona es que no es responsabilidad del Estado garantizar ese derecho:

En *Trabajo por Uruguay*, quedó demostrado que la gente ha ganado el doble del ingreso ciudadano, la gente quería trabajar. Vos tenés una población con grandes deseos de cambiar, porque hubiera sido terrible que nadie se hubiera anotado para trabajar, el problema de la exclusión hubiera sido más grande, la calidad de la exclusión y de los que viven fuera del sistema es tal, te deja tranquila que se anotaron 15, pero si hubiera habido cupos para 45 mil se hubieran anotado 45 mil. Trabajo con apoyo, con capacitación, con odontología, oftalmología, pasó a ser un tema de mucha convocatoria, te muestra la voluntad de la gente de cambiar, y que hay un sector impermeable. (Entrevista a directora política del MIDES)<sup>39</sup>

Para visualizar el valor que se le otorga al trabajo por parte del MIDES, resulta ilustrativo pasar revista a la publicación mensual de esta institución dedicada al trabajo. Allí pueden leerse títulos que no dejan lugar a dudas de que el valor atribuido al trabajo está centrado en su papel integrador y normatizador. Ya, desde el título de esta publicación se pregona *El trabajo produce solidaridad y riqueza*, formulación que parece extraída textualmente de *La división del trabajo social* de Durkheim (1995), donde la principal función del trabajo es precisamente generar solidaridad.

Otro título sugestivo es el que luce el primer artículo de la publicación: «Apoyo económico. Ese pequeño gran empujoncito», afirmando a continuación: «Desde el año 2005, la Dirección Nacional de Desarrollo Ciudadano del MIDES ha impulsado a miles de trabajadores a través del programa de *Apoyo a Emprendimientos Productivos*». No deja de ser elocuente que un gobierno que se autoproclama de izquierda establezca que la forma de promover ciudadanía sea a través del apoyo a emprendimientos productivos.

Otro título parece expresar la utopía de la superación de la alienación y la enajenación: «Trabajar de lo que uno quiere y no tener jefes», pero no es más que el relato de un emprendimiento productivo exitoso:

Xxxx es un taller metalúrgico que fue impulsado por el programa *Apoyo a Emprendimientos Productivos* del MIDES. Xxxx y Xxxx eran cuñados, y decidieron asociarse para trabajar cada uno en lo que sabía: ella en el área

---

39 En una entrevista a un operador tencopolítico en 2018, nos revelaba: «Calculamos que la población en condiciones de acceder al programa *Uruguay Trabaja* son entre 80 mil y 100 mil, todos los años, sin prácticamente ninguna difusión se anotan alrededor de 30 mil para 3 mil lugares».



de la administración y él en la metalúrgica y la construcción. Al comienzo, se dedicaron exclusivamente a fabricar puertas y aberturas, pero actualmente lograron progresar y, además de contratar más personal, se asociaron con otras personas para brindar «soluciones integrales» en sanitaria, electricidad, aluminio, yeso y vidrio, entre otros.<sup>40</sup>

No es menos elocuente cuando titula «Pregonar con el ejemplo» y agrega:

Nuevos funcionarios: personas con discapacidad. Más de 200 postulantes se presentaron a un llamado laboral del MIDES para personas con discapacidad. Las ganas de trabajar y la capacidad de adaptación fueron características destacadas por los integrantes del tribunal.

La abnegación, la capacidad de adaptarse a situaciones adversas, el espíritu de sacrificio son evidentemente ejemplos que el pensamiento conservador siempre ha considerado fundamentales para que la sociedad funcione armónicamente.

La tensión entre políticas de remercantilización administrativa (complementadas con propuestas de *workfare* como formas complementarias de gestión de la fuerza de trabajo) y procesos de desmercantilización (como mecanismos de protección fuera del mercado de trabajo), pone de relieve las dificultades que se presentan en las opciones de política social: como señala Offe, debemos «[...] poder enjuiciar como algo regresivo el retroceso hacia modelos “preburgueses” de aprovechamiento de la fuerza de trabajo, ya sea en la dirección del trabajo forzado o en la del trabajo “comunitario” de subsistencia dentro del rígido marco de agrupaciones familiares o de asentamiento». (Britos et Caro, 2002: 1)

Tal vez, sea en el papel que se le atribuye al trabajo donde se vea más claramente la particular configuración ideológica que baliza la intervención del MIDES. La articulación entre el pensamiento liberal y el conservador tienen una particular formulación que la tornan compatible con cierta tradición del pensamiento de izquierdas: el anticapitalismo romántico.

---

40 Las miradas en 2018 son mucho más realistas, dice un operador tecnopolítico: «Esa persona que tenía cierta actitud emprendedora porque iba todos los viernes a la feria y logramos que en lugar de tener un trapo tirado en el piso, tenga una mesita, esté sentada, tenga una sombrilla para los días de sol, sepa manejar un poco mejor los precios, aunque en realidad esta gente tiene un manejo bien importante de la economía más pequeña, más micro. Bueno, le habremos cambiado algunas condiciones».

El «anticapitalismo romántico» tal y como lo ha conceptualizado *in extenso* Lukács (1972: 206, 1999: 140 y sig.), a diferencia del pensamiento conservador expresado en la obra de Durkheim, realiza una crítica radical de la división del trabajo; identifica claramente el carácter alienado y fragmentador del hombre y del trabajo en esta configuración histórica pero, a diferencia de la tradición marxista, esta crítica y el carácter romántico así lo expresa, se manifiesta como nostalgia y no identifica la división del trabajo como un estadio necesario y momento a ser superado por la crítica revolucionaria.<sup>41</sup>

El anticapitalismo romántico, en tanto no visualiza posibilidades de superación del orden burgués, identifica dentro del orden espacios donde desarrollar las posibilidades del desarrollo del «hombre completo». Dicotomiza el trabajo

- i) como «maldición bíblica», inevitablemente fragmentador y fuente de alienación, como expresión de una sociedad crecientemente mercantilizada, en la que reina la racionalidad instrumental. El hombre allí es necesariamente instrumentalizado y explotado, y
- ii) como fuente de solidaridad, encuentro y protección, la comunidad es el refugio del hombre trascendente; el trabajo allí es fuente de reconocimiento y superación de la alienación.

El anticapitalismo romántico resulta una solución de compromiso entre un pensamiento que pretende continuar de izquierda, con la administración de la sociedad, sin procesar una discontinuidad con las administraciones anteriores.

Activar a los *protagonistas*<sup>42</sup> no tiene como objeto aumentar la plusvalía absoluta; tiene, y es inevitable pensar esto, objetivos ideológicos. Las prácticas de los programas de activación para atender a la población más vulnerable deben ser leídas como discursos: estos programas producen un sistema conceptual completo de

---

41 «Si situáramos en el centro, como general necesidad social, la nostalgia de totalidad e integridad del hombre, ahora tenemos que distanciarnos tajantemente —como otras veces— de la crítica romántico-anticapitalista de la división del trabajo. Esta crítica no ve en la división del trabajo más que lo negativo, la fragmentación y la amputación del hombre, sin tener en cuenta que se trata solo de un escalón necesario de la evolución de la humanidad hacia más alto» (Lukács, 1972: 206).

42 El recurso lingüístico nos permite expresar el conflicto que se establece entre la denominación del Ministerio, que considera y llama a sus usuarios como *protagonista* dueños de su destino. Y a nosotros, en concordancia con la concepción de ideología que usamos, nos parece más correcto llamarlos *agonista* que padecen su destino.

cuestión social, los problemas sociales, la miseria, la *deseducación*, el desempleo son responsabilidad individual, los perdedores del mercado son responsables de su fracaso:

- Son protagonistas, son dueños de su destino, pero no han sabido competir, por sus opciones, por errores, por mala suerte, en definitiva, hay que activarlos porque tienen una actitud pasiva que deben cambiar.
- El trabajo que se realiza en el programa *Uruguay Trabaja* no es trabajo, el trabajo se obtiene en el mercado, es un juego de roles para que aprendan en que se equivocaron. El trabajo, el verdadero trabajo es el que produce valor de cambio, es el que produce mercancías. Para participar en ese trabajo hay que convertirse en una mercancía apetecible, rentable, sobre todo más rentable que las otras que están en el escaparate ofreciéndose, el MIDES trabaja para que esto quede claro.
- El MIDES jamás los tomaría por mercancías, el MIDES no compra su trabajo, para el MIDES son usuarios de la asistencia.

Es preciso ser claros, la producción de esta construcción ideológica no es para nada responsabilidad de sus operadores, no es responsabilidad de ninguno de los trabajadores de toda la línea, por el contrario, estamos convencidos que nuestra profesión debe participar en estos programas, y buena parte de nuestro trabajo de decodificación contó con el aporte crítico de los entrevistados y participantes de los grupos de discusión. En estos programas trabajan personas comprometidas, honestas, críticas y sin ningún compromiso con esta construcción ideológica. Estos programas, por su propia lógica, diseñados en sus mínimos detalles por los organismos internacionales, trafican inexorablemente estos contenidos y, como en general los trabajadores en nuestro tiempo, los operadores sociales son víctimas de la sociedad neoliberal que estamos padeciendo.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN**

Es posible identificar en las nuevas políticas sociales propiciadas por el *Consenso de Washington* la incorporación del elemento conservador en la tónica neoliberal de la reforma social. Las nuevas políticas sociales (Filgueira, 1998) promueven la participación comunitaria como sucedánea de la participación en las organizaciones del mundo del trabajo. El eje de sus preocupaciones es, sin duda y su retórica lo revela claramente, la integración y la exclusión.

La retórica de las nuevas políticas sociales no es inocente: equidad, nunca igualdad; participación, nunca organización; ciudadanía responsable donde los derechos sociales

nunca se consolidan, etcétera. El elemento central de la perspectiva conservadora es la integración social y, en una sociedad de clases, esta debe garantizarse a través de la solidaridad entre las distintas clases sociales. En una sociedad armónica, las clases son y se reconocen complementarias y, por lo tanto, la lucha de clases es una expresión anómica que debe ser conjurada mediante un conjunto de intervenciones regulatorias, de modo tal de establecer mecanismos civilizados de negociación.

El neoliberalismo, en tanto penetra la sensibilidad de la izquierda sin que esta necesariamente lo perciba, ha logrado el triunfo —transitorio, pero verdaderamente hegemónico— en tanto contamina a sus principales e históricos opositores. Es que, como señala Grassi (2003),

En conjunto, aquello que se popularizó como el «neoliberalismo» se trató, por sobre todas las cosas, de la refundación social y cultural que resultó de un proceso (transitoriamente) exitoso de realización de un proyecto de vida social que devino hegemónico; es decir, mucho más que un modelo económico, que los cambios en el patrón de acumulación o que una ideología dominante. Esa refundación comprendió al Estado, cuya actividad instituyó nuevas condiciones de regulación y de intervención para la reproducción social. (Grassi, 2003: 305)

La izquierda, despojada de su carácter de clase, apela a componentes conservadores —en la particular forma que cobra el pensamiento conservador en su conformación como «anticapitalismo romántico» (Lucàks, 1992: 132)— que son parte constitutiva de su configuración para desarrollar exitosamente (al menos en lo que a legitimidad refiere) las nuevas políticas sociales e intentar amortiguar el costo social de mantener y continuar las reformas estructurales de tinte neoliberal propiciadas por el *Consenso de Washington*.

La política social del gobierno progresista buscó establecer diferencias sustanciales con las políticas llevadas adelante por los gobiernos anteriores, pero en sustancia estas diferencias se agotaron en una nueva organización semántica de las (ya) viejas políticas focalizadas, residuales, asistencialistas y, en suma, sin capacidad de generar transformaciones de fondo y sustentables en la vida de la población en situación de miseria.

El principio básico es que los problemas sociales se resuelven en el mercado y cuando esto no se consigue, la familia o la comunidad son las primeras responsables del fracaso. Y solo, en última instancia, cuando lo extremo de la situación demuestra que es inevitable su atención, la intervención del Estado se vuelve legítima.

Lo que agrega la intervención del nuevo gobierno es una mística herencia de un pasado de lucha y sacrificio que permite convocar a un voluntariado dispuesto a dejar todo en la intervención.

Nuestros sueños comenzaron hace décadas. Los trajeron los trabajadores emigrantes en sus morrales, los forjaron los primeros que se sindicalizaron, los acuñaron los estudiantes y sus compañeros, los regó la sangre por las calles»<sup>43</sup>

No solo el nuevo voluntariado convocado por la izquierda sino también el voluntariado que venía operando en las ONG recobra todo el entusiasmo que los anteriores gobiernos no conseguían imprimirle. Las últimas indagaciones realizadas a través de entrevistas y grupos de discusión muestran que esa mística parece estarse agotando, si no es que ya se agotó definitivamente, y solo va quedando el escenario de un enorme malestar por las promesas incumplidas por las propuestas de activación y un intenso sufrimiento institucional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, L. (2006) *O processo de renovação profissional do serviço social no Uruguai*. Tesis de doctorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Anderson, P. (1978) *Las antinomias de Antonio Gramsci*. Barcelona: Editorial Fontana.
- Antunes, R. (1995) *Adeus ao trabalho*. São Paulo: Cortez.
- Benjamín, W. (2012) *El París de Baudelaire*. Argentina: Eterna Cadencia Editora.
- Britos, N; Caro, R. (2002) *Workfare: sufrimiento social y disciplinamiento laboral. Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales: Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina*. Asociación Argentina de Políticas Sociales - Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 30 y 31 de mayo.
- Castel, R. (1997) *Las metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Coutinho, C.; Gramsci, N. (1992) *Um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Coutinho, C.; Gramsci, N. (1994) *Marxismo e Política. A dualidade de poderes e outros ensaios*. São Paulo: Cortez editora.
- De Rotterdam, E. (1962) *Elogio de la Locura*. Madrid: Aguilar S.A. De Ediciones.

---

43 Palabras de la Ministra de Desarrollo Social saliente, Marina Arismendi, en Infomides, Ministerio de Desarrollo Social, marzo de 2010.

- Durkheim, É. (1995) *A divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes.
- Gorz, A. (1982) *Adeus ao proletariado*. Rio de Janeiro: Forense.
- Gramsci, A. (1985) *Antología*. México: Siglo Veintiuno editores.
- Gramsci, A. (1993) *La política y el Estado moderno*. Planeta-Agostini, Barcelona.
- Hayek, F. (2006) *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hobsbawm, E. (1995) *Era dos extremos o breve século xx 1914-1991* São Paulo: Companhia das Letras.
- Lukács, G. (1972) *Estética I. La peculiaridad de lo estético*. Barcelona: Ediciones Grijalbo.
- Lukács, G. (1979) *Ontologia do ser social: os princípios ontológicos fundamentais de Marx*. São Paulo: Ed. Ciências Humanas.
- Lukács, G. (1992) *Lukács, Netto, José Paulo (org)*. São Paulo: Ed. Ática.
- Marshall, T. H. (1963) *Class, citizenship and social development*. Nueva York: Doubleday & Com. Inc.
- Marx, K. (1953) *Manifiesto del partido comunista*. Moscú: Ediciones en lenguas extranjeras.
- Marx, K. (1986) *La ideología alemana*. En *Obras Escogidas en 3 tomos*. Tomo I. Moscú: Editorial Progreso.
- Marx, K. (1991) *A questão judaica. Incluye a critica da filosofia do directo de Hegel*. São Paulo: Editora Moraes Ltda.
- Marx, K. (2002). *El proceso de producción del capital. El capital Tomo I, Volumen 1, Libro primero*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Przeworski, A. (1995) *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Weber, M. (1997) *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weffort, F. (1996) *Clássicos da política. Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, O Federalista*. São Paulo: Editora Ática.

## FUENTES DOCUMENTALES

- Infomides. Publicación Mensual Gratuita del Ministerio de Desarrollo Social. [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/253/1/infomides15\\_web.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/253/1/infomides15_web.pdf).  
Visitada 27/04/19



EL EFECTO DOMINÓ DE LA INTRODUCCIÓN,  
INSTITUCIONALIZACIÓN Y EXPANSIÓN DE LAS  
TRANSFERENCIAS DE RENTA CONDICIONADA  
SOBRE EL PROCESO DE REFORMA DEL  
ESTADO

YOANA CARBALLO - LAURA VECINDAY





*La gestión con las tarjetas es la reforma del Estado  
más exitosa que hemos hecho.*

Ec. Daniel Olesker  
Ministro de Desarrollo Social, 2011-2015

## INTRODUCCIÓN

A propósito de la frase del Ec. Olesker,<sup>44</sup> exministro de Desarrollo Social, compartimos estas notas, cuyo objetivo es analizar las reformas desencadenadas al interior del Estado, asociadas a la introducción de programas de transferencia de renta condicionada.

Proponemos comprender los cambios recientes de la política socioasistencial en el marco de la permanente reforma del Estado que continúa bajo la denominada «era progresista». Entendemos que estas alteraciones se enmarcan en un proceso de reforma de orientación gerencial y pretendemos identificar las innovaciones/transformaciones institucionales y tecnológicas (que podemos denominar genéricamente como *saberes* y *capacidades estatales*) asociadas a la introducción, institucionalización y expansión de los programas de transferencia de renta condicionada.

---

<sup>44</sup> Recuperado de: <http://www.espectador.com/politica/278339/daniel-olesker-en-ocho-a-os-los-beneficiarios-de-la-tarjeta-del-mides-se-redujeron-a-la-mitad>.

Quizás, iniciativas como las que aquí se analizan, importan más por su «efecto de anuncio» que por el alcance de su «impacto real» (Castel, 2014: 12). ‘Efecto de anuncio’ en el sentido otorgado por Boltansky y Chiapello (2002) cuando señalan que la literatura empresarial no tiene correspondencia con organizaciones concretas pues «no describe ni explica fenómeno alguno; más bien se encarga de enunciar un tipo de realidad que aspira a crear. Se trata, por consiguiente, de un «conjunto textual con vocación performativa» dedicado a prescribir determinadas maneras de actuar y pensar (Vázquez, 2017: 48). Cuánto de lo anunciado queda en ese plano y cuánto de aquello se materializa en mutaciones concretas no hace a la esencia de nuestras preocupaciones, considerando su carácter incipiente y en curso. Pero sí nos importa reflexionar tanto acerca del efecto de anuncio de estas iniciativas como sobre los procesos que, efectivamente, contribuyen a desencadenar, sobre todo porque los programas de transferencia de renta condicionada (PTRC) representan una marca de época respecto al combate a la pobreza: uno de cada cinco personas residentes en Latinoamérica es receptor de transferencias monetarias condicionadas a la asistencia de niños y adolescentes al sistema educativo y a la realización de controles sanitarios básicos (Avilés *et al.*, 2012).

Iniciamos un primer apartado con el examen de la construcción del *problema* del Estado y la relación entre los procesos de reforma estatal ensayados, y las sugerencias de los organismos internacionales, especialmente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)<sup>45</sup>, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estos organismos han operado sobre los procesos de reforma en América Latina desarrollando, desde los 70 del siglo xx fundamentalmente, estrategias versátiles para contribuir a la producción y al cuidado de condiciones favorables a los requerimientos de la acumulación capitalista.

En un segundo momento, caracterizamos el proceso de reforma gerencial en el caso uruguayo para luego, en un tercer momento, sumergirnos en el análisis de los efectos de la edición contemporánea de las transferencias de renta condicionada sobre el continuo e inacabado proceso de reforma del Estado. Y lo hacemos a partir de cuatro puntos de observación: las instituciones, la formación y la administración de recursos humanos, la incorporación de tecnología digital de la era de la información

---

45 El CLAD es un organismo público internacional respaldado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que tiene por objetivo constituir una entidad regional centrada en la modernización de las administraciones públicas, para lo cual trata de promover el análisis en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública. Uruguay se vincula con el CLAD por medio de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC), que tiene como misión participar del fortalecimiento institucional del Estado.

y la comunicación y los procesos de gestión. Finalmente, compartimos algunas consideraciones acerca de la introducción de innovaciones de orientación gerencial incentivadas por la institucionalización y expansión de la política socioasistencial bajo la forma de transferencias de renta condicionada.

## **LA CONSTRUCCIÓN DEL «PROBLEMA» Y LA «SOLUCIÓN» DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: GOBIERNO, CLAD, BM Y BID**

Los procesos de reforma del sector público promovidos desde los 70 por los organismos internacionales, renombrados en estos tiempos como *agencias de cooperación internacional*, han apuntado a la gestión al interior del Estado y su relación con la sociedad nacional y global. Desde entonces, las condiciones sociohistóricas han sido favorables a la expansión de las propuestas de reforma del Estado y del servicio público estimuladas por el BM, BID y CLAD. Ya en los 90, nos encontramos con las reformas sugeridas en el *Consenso de Washington*, conocidas como reformas de «primera generación», destinadas a enfrentar la preocupación por la estabilidad y el crecimiento económico y favorecer la apertura y competitividad en el mercado mundial. Para ello, las reformas tendían a «achicar» al Estado mediante la descentralización, la privatización y la tercerización de servicios públicos, además de la desregulación con los mercados. Junto con propuestas de privatización en el campo de la salud y la educación emerge el llamado paradigma sociotécnico de gestión<sup>46</sup> (Murillo, 2008).

El impulso reformista continuó con el *Nuevo Consenso de Washington*, con sus reformas de «segunda generación» que incluyeron el desarrollo institucional y una radical y sostenida modernización gerencial de la administración pública (Álvarez Leguizamón, 2001). Esta segunda ola de reformas institucionales atribuía un nuevo rol a las organizaciones de la sociedad civil y al Estado. El Estado «mínimo», en cuanto a las intervenciones sociales, requería de un Estado fuerte, capaz de trazar las estrategias y conducir las transformaciones en curso (Murillo, 2008). Para Narbondo *et al* (2010: 28) estas reformas «presentadas como un retorno del Estado, son la específica construcción del estado neoliberal, después de haberlo reducido durante la primera generación de reformas».

Del conjunto de documentos institucionales que recogen múltiples recomendaciones para la reforma, merece particular atención la publicación del CLAD titulada *Una nueva gestión pública para América Latina* (1998), en la que se arriesga una interpretación

---

46 Paradigma inspirado en una «filosofía empresarial» que jerarquiza el papel del conocimiento científico impulsado, entre otros aspectos, por el avance tecnológico (Murillo, 2008).

sobre los déficits de la intervención pública y la consecuente necesidad de reformar nuestros Estados. Del documento se desprende que el objetivo estratégico de esta agencia es «promover la reforma gerencial del Estado latinoamericano» y de ahí el carácter doctrinario del texto, que propone un conjunto de recomendaciones y medidas para transitar hacia dicha reforma gerencial. Entre estas recomendaciones, se sugiere la delegación de poder hacia «arriba» y hacia «abajo» por parte de los Estados, reservando en el ámbito público aquello considerado esencial a su función (CLAD, 1998).

Hacia «arriba», la reestructuración del Estado supone la delegación ascendente de poderes en organismos transnacionales (Giddens, 2004) y hacia «abajo», como lo recomienda el CLAD (1998: 7), la reforma supone «el desarrollo de la capacidad catalizadora de los gobiernos en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas o al tercer sector, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica [...]—excepto cuando— no estuviesen dadas las condiciones sociales mínimas para compartir las actividades con la sociedad».

Cuatro tendencias fundamentales caracterizan a este modelo gerencial derivado de los principios y orientaciones de la Nueva Gestión Pública (NGP):<sup>47</sup>

- i) disminución del gasto público;
- ii) privatización o cuasi privatización de los servicios públicos;
- iii) incorporación de la tecnología informática en el proceso de producción y distribución de servicios públicos y
- iv) preocupación de las agencias internacionales por la gestión pública y la participación de la cooperación internacional en los procesos de toma de decisiones (Pérez, 2000).

---

47 El término fue introducido por académicos del Reino Unido durante la década del 80 en pleno gobierno de Margaret Thatcher como parte de un paquete de reformas que intentó hacer del servicio público algo similar al mundo comercial con la finalidad de mejorar la eficiencia estatal mediante la introducción de modelos de gestión del sector privado (Vecinday y Mariatti, 2018). Ello implica, entre otras cosas, «la extinción de la carrera administrativa mediante su sustitución por relaciones contractuales, el desprendimiento del Estado de aquellas funciones que no son consideradas esenciales y una preferencia por la creación de agencias independientes lideradas por gerentes ligados a la autoridad política mediante la firma de contratos, como alternativa a las estructuras sectoriales tradicionales» (Narbondo, Fuentes y Rumeau, 2010: 28).

Pero la paulatina adopción de este modelo gerencial no alcanza a desplazar ni a la burocracia típicamente weberiana ni al modelo político-clientelar, que también persiste (Murillo, 2008; Álvarez Leguizamón, 2001) y, por lo tanto, no se puede desconocer que nunca tratamos con modelos «puros» sino con el resultado de lógicas en pugna.<sup>48</sup>

Los defensores del modelo gerencial afirman su carácter políticamente neutro: «la NGP es esencialmente una filosofía de gestión genérica que sostiene que toda gestión tiene los mismos retos y, por lo tanto, deberían ser afrontados de la misma manera en las organizaciones públicas y privadas».<sup>49</sup> Desde esta perspectiva que afirma su carácter políticamente neutral, el modelo gerencial se presenta apropiado para cualquier tipo de Estado (liberal, social) y ámbito (público o privado) para alcanzar un funcionamiento eficiente, tomando a la gerencia empresarial como su paradigma (Peters y Pierre, 2005: 129) para proponer la reorganización de la administración pública. Desde una lectura crítica al modelo gerencial, Laval y Dardot (2009) advierten que, al introducir las reglas de la competencia mercantil en la acción pública y reducir (o, al menos, jerarquizar) el análisis de la acción pública a su mero examen económico se transforma al Estado en un Estado gerencial que en nombre de la eficiencia transformará los métodos para ofertar bienes y servicios a la población.

## PRINCIPALES RASGOS DE LA REFORMA DE ORIENTACIÓN GERENCIAL EN EL URUGUAY

Como vimos, si bien en nuestro país la administración pública toma la forma de la organización burocrático-weberiana, las prácticas discrecionales, clientelares y patrimonialistas de la clase política y de las corporaciones han convivido contaminando la pureza de aquel modelo organizativo (Narbondo *et al.*, 2010). Gran

---

48 Otros enfoques que conviven o sustituyen a las reformas de primera generación en la gestión pública, inspirados también en la década de los 90 en la NGP, se han desarrollado por ejemplo en Australia, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Canadá bajo el concepto de *Totalidad del Gobierno* (TG), dando lugar a reformas de segunda generación del sector público. Estas reformas inicialmente se conocieron como *Gobierno Conjunto* (GC), expresión acuñada por vez primera en el gobierno de T. Blair en 1997 y, a grandes rasgos, intentan promover la cooperación, el trabajo en redes y colaboración/coordiación entre organizaciones (Christensen y Lægred, 2007).

49 Si bien hay quienes insisten firmemente en el carácter políticamente neutral de la NGP, hay quienes, por el contrario, reconocen en este enfoque una propuesta de «reconstrucción y reorganización del Estado específicamente neoliberal» (Narbondo *et al.*, 2010: 28).

parte de los discursos reformistas se edifican sobre la base de este argumento para proponer modernizar la administración pública. A mediados de los 80 y una vez superada la dictadura, las críticas se centraron en el tamaño, lentitud e ineficiencia del Estado, entre otras. Con el objetivo de superar estas dificultades, los gobiernos de Lacalle y Sanguinetti adoptaron una serie de reformas que, con distintos énfasis e intensidades, se propusieron reducir oficinas, personal y funciones como estrategia para «achicar» al Estado y, concomitantemente, impulsaron la reorganización de las estructuras, funciones y recursos humanos desde una perspectiva gerencial. Como síntesis del período, importa subrayar que la intensidad del empuje reformista de la administración pública alcanzó su mayor expresión durante el segundo gobierno de Sanguinetti (1995-1999) que, sin embargo, no fue suficiente, pues

no solo no se solucionaron los problemas de heterogeneidad en los recursos humanos y en su relación con puestos y funciones, sino que se vieron agravados por el cierre del ingreso de carrera y por la multiplicación del uso de figuras contractuales transitorias y discrecionales. (Narbondo *et al*, 2010: 32-33)

En aquel período, se intentó conformar un cuerpo de alta gerencia, tal como lo propone la *Reforma Gerencial* que toma prestada de la burocracia weberiana la profesionalización de un núcleo estratégico de funcionarios en el centro del Estado. Pero serán los gobiernos del Frente Amplio (FA) los que alcanzarán este objetivo mediante la creación del escalafón de conducción (Narbondo *et al*, 2010). Efectivamente, ya entrado el siglo XXI, asume el gobierno el FA —coalición conformada por múltiples partidos de izquierda—, iniciando la denominada *era progresista* en Uruguay. En 2016, el Ministro de Economía, Cr. Danilo Astori expresó al periódico *La Diaria*<sup>50</sup> que la reforma del Estado es una «reforma estructural que tenemos pendiente en Uruguay y que podemos considerar una tarea permanente, una tarea que parece no terminar nunca, que tiene velocidades distintas».

Entre sus objetivos, el FA en el gobierno se propuso conducir la «madre de todas las reformas» en alusión a la reorganización del aparato estatal, incluyendo la transformación de la gestión de los recursos humanos, aspecto que retomaremos. Estas reformas seguirán la inspiración del modelo precedente, que «ha sido en el discurso y en las recomendaciones de los organismos financieros multilaterales» la alternativa posible para «el buen gobierno» (Narbondo *et al.*, 2010: 28).

---

50 Recuperado de: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2016/11/astori-considero-que-reforma-del-estado-aun-esta-pendiente/>

Identificamos al *Plan de Equidad Social* (2008) y a la *Reforma Social* (2011) como documentos centrales para comprender las innovaciones propuestas, o efectivamente introducidas, por los procesos particulares de reforma en el campo social. Esta última reforma acogida al *Plan de Equidad Social* anuncia la continuidad sobre

acciones específicas de mejoramiento de las capacidades institucionales necesarias (sistemas de información, estructuras organizacionales, mecanismos de gestión, espacios de articulación, recursos humanos, financiamiento, etcétera) para que los procesos de cambio se lleven a cabo exitosamente. Una reforma social es, por lo tanto, también una reforma de las capacidades públicas para intervenir en la sociedad. (Reforma Social, 2011: 31)

Respecto a las innovaciones institucionales, sobresale en este campo la creación, en 2005, del MIDES, que entre sus objetivos destaca la «necesidad de fortalecer y perfeccionar los instrumentos y procesos gerenciales de protección social, dirigidos a mejorar las capacidades de atención de los servicios sociales» (MIDES, s/f: 1), tema que retomaremos en el próximo apartado. Mientras tanto observemos el papel destacado de los acuerdos de cooperación técnica y financiera internacional que fueron soporte de varias reformas institucionales.

En 2007, el país recibió asistencia técnica del BM para continuar con procesos de reforma en la administración pública. Este organismo reconocía las iniciativas de fortalecimiento de la administración pública que el país había llevado adelante, pese a lo cual señalaba que «ciertos aspectos del proceso de modernización han quedado rezagados y continúan afectando la eficiencia y la transparencia general del aparato estatal». En el mismo documento, el BM destacaba que las autoridades nacionales reconocían «la importancia de mejorar el desempeño del sector público para lograr un crecimiento sostenible y equitativo» y entendían necesario impulsar un desarrollo económico asentado en los criterios de la eficacia y la eficiencia del gasto social (Banco Mundial, 2011: 2-3).

En el año 2011, el BM<sup>51</sup> reafirma el acuerdo antes referido de asistencia técnica otorgado en el primer período de gobierno del FA, fijando como propósitos centrales:

---

51 A partir de la revisión del primer acuerdo en 2007, este proyecto de asistencia técnica (2011) realiza modificaciones en las medidas e incorpora otras, y establece como acciones centrales: «i) Mejoramiento de la planificación, el seguimiento y la evaluación de las instituciones del prestatario; ii) Gobierno electrónico; iii) Apoyo a los mercados de capital y las reformas para la transparencia de las empresas; iv) Apoyo a las reformas de la regulación sobre bancarrotas; v) Desarrollo de estrategias y coordinación de proyectos; vi) Apoyo al



- i) apoyar su programa de modernización del sector público en las esferas de seguimiento y evaluación, elaboración del presupuesto basado en el desempeño, gobierno electrónico, administración tributaria y estadística, y
- ii) fortalecer las instituciones involucradas en el diseño y la ejecución de las reformas de las políticas públicas en las áreas de impuestos, promoción del clima para los negocios y protección social (BM, 2011: 4).

En similar dirección, el BID realizó un acuerdo con el MIDES en 2008, con el objetivo de fortalecer la capacidad institucional, para lo que se establecieron los siguientes lineamientos estratégicos:

- i) mejora del ciclo de diseño, monitoreo, ejecución y evaluación de políticas y programas;
- ii) implementación de un nuevo modelo de gestión de programas y recursos, y su articulación territorial;
- iii) fortalecimiento de la gestión de los recursos humanos y
- iv) optimización de los procesos administrativos de gestión de recursos. (BID, 2008: 5).

De este modo, mediante acuerdos de cooperación y asistencia técnica, los sucesivos gobiernos de finales del siglo pasado e inicios del siglo XXI fueron receptivos a las sugerencias de reforma. En otros términos, la orientación gerencial de la reforma ha sobrevivido a distintas coyunturas sociopolíticas para introducir cambios en las estructuras institucionales y en los procesos de gestión. Más allá de las variaciones y matices que los procesos concretos de reforma han adoptado en cada país, la reforma de orientación gerencial en el Uruguay está, efectivamente, dejando su impronta desde los 80 hasta el presente, montándose tensamente sobre un legado institucional asentado sobre otras bases.

En el caso que nos ocupa —es decir, el examen de los efectos de reforma a partir de la extensión de los PTRC— veremos a continuación cómo se han explorado y ensayado mecanismos de gestión que, sirviéndose de la inclusión de los avances tecnológicos para el tratamiento de la información, han contribuido a la reforma al interior del campo social, al tiempo que aportan a los procesos generales de la reforma gerencial del Estado.

---

fortalecimiento institucional de la DGI; vii) Apoyo al fortalecimiento institucional del INE» (BM, 2011: 4-7).

## LOS PTRC Y SU CONTRIBUCIÓN A LA REFORMA DEL ESTADO

Hacia fines del siglo XX, los PTRC, de extendida presencia en la región, se convierten en el «símbolo» de las relativamente nuevas estrategias sociopolíticas de combate a la pobreza (Netto, 2012). Iniciativas que se expanden en un contexto que asiste a crecientes exigencias sociales para incrementar el control y la eficiencia de las prestaciones sociales y, en particular, de las vinculadas al combate de la pobreza, aun cuando mantienen su carácter residual en términos presupuestales. Este espíritu de época que jerarquiza la eficiencia y el control del gasto favorece la introducción de mecanismos gerenciales que también se sirven de los resultados de los avances tecnológicos, sobre todo los vinculados a las tecnologías de la información y la comunicación. Concomitantemente los organismos internacionales también han insistido, como fuera dicho, en la necesidad del manejo eficiente del gasto social, colocando exigencias al momento de financiar propuestas con un doble propósito: controlar los recursos y generar acumulados de información y aprendizajes transportables a otras experiencias (Canzani y Cancela, 2015).

Uruguay no ha permanecido ajeno a estas tendencias y ha avanzado en ese sentido. Según Astori<sup>52</sup>, la reforma del Estado uruguayo reposa sobre cuatro grandes planos interrelacionados entre sí. Uno es el institucional, en el que «estos últimos 10 o 12 años de Uruguay ilustran una cantidad de reformas institucionales importantes». Un segundo plano refiere a la formación de los recursos humanos necesarios para acompañar y adecuarse al cambio institucional. La incorporación de tecnología de la era digital es el tercer plano y la «gestión» configura el último plano de interés de la reforma. Tomamos estos cuatro planos de la reforma para aproximarnos al examen de cada uno de ellos, en función de nuestro objetivo de análisis, es decir, identificar los procesos de reforma asociados a la ampliación de la política socioasistencial bajo el formato de transferencias de renta condicionadas.

### ***El plano institucional de las reformas***

La *era progresista* ha sido prolífica en la producción de nuevas instituciones en el sector público. Algunas de estas instituciones tienen dentro de sus cometidos el estímulo a la introducción de más transformaciones al interior del Estado; en otras palabras, se trata de agencias que siendo hijas de la reforma participan activamente de su expansión hacia ámbitos diversos del quehacer estatal. Es por ello por lo que

---

52 Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/11/astori-considero-que-reforma-del-estado-aun-esta-pendiente/>

en este apartado aparecerán instituciones directamente asociadas a la introducción, institucionalización y expansión de las transferencias monetarias condicionadas, y también aquellas que se comportan ofreciendo soportes o incentivos que coadyuvan en la gestión de este formato de política socioasistencial.

Dentro del primer grupo de reformas, encontramos la invención del MIDES que presenta rasgos típicos de las «nuevas visiones sobre las modalidades de formulación y las características de monitoreo y evaluación de las políticas públicas» (Canzani y Cancela, 2015: 59) integradas al enfoque gerencial de la reforma de la administración pública. Es así como nace previendo en su organigrama el desarrollo de funciones de evaluación y monitoreo, fundamentales en la ingeniería de los PTRC: es el caso de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES.

Como fuera dicho, un aspecto central de la gerencialización del Estado es la transferencia de aquellas actividades que no se consideran de exclusividad estatal y, en ese sentido, la coparticipación público-privada es subsidiaria de una reforma gerencial que se propone discriminar entre actividades de competencia estatal exclusiva y aquellas no exclusivas, para transferirlas hacia otras organizaciones. Del mismo modo en que Giddens (2004) sugería la delegación de poder del Estado «hacia arriba» —aspecto tratado cuando analizamos los acuerdos de cooperación del Estado uruguayo con las agencias multilaterales—, también se delega poder «hacia abajo», es decir, hacia la sociedad civil, transfiriendo tareas que no se consideran de «exclusividad estatal» y produciendo una creciente «burocracia a la sombra» (Martínez Silva, 1980).

En este aspecto, el MIDES institucionalmente dio cuenta de dicho principio reservando para sí funciones sustantivas de regulación y control (incluyendo la definición del objeto, objetivos, recursos, reglas, normas y procedimientos que ordenarán la intervención asistencial) y conveniando con las llamadas *organizaciones de la sociedad civil* para delegar en ellas la ejecución de intervenciones fuertemente padronizadas gracias al encuadre de los instrumentos, protocolos y exigencias de la «contraparte» estatal.

Otros procesos de reforma también sirven a las capacidades estatales para gestionar las transferencias de renta condicionada. Tal es el caso, por ejemplo, del Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV), creada en 2007 en el marco de la OPP, cuya misión es asesorar para la toma de decisiones en materia de políticas públicas, asignación del gasto y evaluación de las políticas públicas; promover la implementación del «presupuesto por resultados», orientado a mejorar la calidad del gasto y la eficiencia en el uso de los recursos.<sup>53</sup>

---

53 Extraído de [www.opp.gub.uy](http://www.opp.gub.uy)

Otra invención ha sido la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGSIC) en 2006,<sup>54</sup> cuyos principales cometidos consisten en:

- i) proponer y asesorar al Poder Ejecutivo en la formulación de políticas en materia de la Sociedad de la Información y del Conocimiento y en el desarrollo informático del Estado;
- ii) promover el mejor uso de las TIC en el Estado;
- iii) generar, planificar y ejecutar proyectos de Gobierno Electrónico;
- iv) establecer relaciones con sus similares de otros países y con organismos internacionales afines a la materia de su competencia;
- v) analizar tendencias tecnológicas en materia informática y su impacto en las políticas, normas, estándares y procedimientos existentes o a proponer (Laboratorio Tecnológico);
- vi) recopilar información que permita conocer y analizar en forma permanente los recursos informáticos de los que dispone el sector público;
- vii) asistir al Poder Ejecutivo, a la Oficina Nacional del Servicio Civil y demás organismos competentes, en la definición de una política de recursos humanos en el área informática, así como su seguimiento y evaluación.<sup>55</sup>

La Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (Auci) es creada en 2010, en la órbita de Presidencia. Su finalidad es la planificación, diseño, supervisión, administración, coordinación, ejecución, evaluación, seguimiento y difusión de actividades, proyectos y programas de cooperación internacional, recibida y otorgada por Uruguay.<sup>56</sup>

Otras áreas del Estado han incursionado en reformas institucionales igualmente «modernizadoras» de la gestión pública, en la medida en que también introducen funciones de evaluación y monitoreo, así como instrumentos para fortalecer la gestión presupuestal, confirmando que las reformas se orientan por idénticos principios y apuntan a consolidar determinados procesos.<sup>57</sup>

---

54 Entre sus antecedentes se encuentran, Uruguay en Red, el Comité Nacional para la Sociedad de la Información, el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE) y la Comisión Nacional de Informática (CONADI).

55 Extraído de [www.agesic.gub.uy](http://www.agesic.gub.uy)

56 Extraído de [www.auci.gub.uy](http://www.auci.gub.uy)

57 Campos institucionales tradicionales han introducido reformas con la finalidad de fortalecer la gestión presupuestal y la evaluación y el monitoreo de sus acciones. La Gerencia de Planificación Educativa de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la División

Entendemos que son estas las reformas institucionales más relevantes del período que deben sus desarrollos, en parte, a la «gestión con las tarjetas». Pasemos al punto siguiente para considerar el segundo plano de la reforma: la organización y gestión de los recursos humanos en la política socioasistencial edificada sobre las transferencias de renta condicionadas.

### **Recursos Humanos**

La organización y las condiciones del trabajo en el campo socioasistencial se han visto alteradas con la introducción de las transferencias de renta condicionada. Parte de los procesos de reforma analizados en este punto preceden a los PTRC y solamente se ven reforzados por su implementación. Y preceden a las transferencias, pues la reforma del servicio público ha tenido a los funcionarios públicos y sus condiciones de trabajo en el blanco, desde sus primeras versiones. Nos referimos, por ejemplo, a la precarización del trabajo de los «servidores públicos»; precarización producto, no de procesos «naturales» de degradación del empleo pues, como sabemos, «las múltiples formas de empleo precario surgidas en las tres últimas décadas han sido en su mayor parte creadas por la legislación, exactamente igual que en su momento lo fue el propio mercado laboral» (Frade, 2007: 45). La precarización, en líneas generales, refiere al deterioro decidido y progresivo de la relación de empleo estándar.<sup>58</sup> Paradójicamente, el Estado parece proponerse lidiar con los efectos de la precarización. desarrollando diversas iniciativas para minimizarlos (por ejemplo, elevando la formalización) y al mismo tiempo es un promotor activo que produce y reproduce relaciones laborales precarias en el servicio público «desestabilizando a los estables» (Castel, 1997), otrora paradigma de la estabilidad laboral con protecciones asociadas.

Para dar flexibilidad al sistema de personal e incrementar los cuadros técnicos y profesionales nace la llamada *burocracia en la sombra*, «compuesta por miles de trabajadores del sector privado, de tiempo completo, que dependen directamente de los contratos gubernamentales, realizando tareas tanto altamente especializadas como no calificadas» (Martínez Silva, 1980: 29). Burocracia cuya magnitud y sostenido

---

Estadística y Análisis del Ministerio del Interior, la Unidad de Evaluación y Seguimiento del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) son ejemplos en ese sentido (Canzani y Cancela, 2015).

58 La *relación de empleo estándar* para Frade (2007), «opera como idea o valor regulativo y como tal suele estar consagrada en la legislación; en la práctica consiste en un contrato de trabajo reconocido estatutariamente que proporciona no solo un salario y unas condiciones de estabilidad y seguridad, sino un estatus» (p. 42).

crecimiento ha generado una interdependencia tal con la burocracia formal que, tal como sugiere Martínez Silva (1980), deben concebirse como un sistema único de provisión de bienes y servicios ya desde fines del siglo xx.

En su análisis sobre las condiciones de trabajo en la que fuera la Unidad de Seguimiento de Programas del MIDES —unidad estrechamente asociada al trabajo de campo demandado para la implementación de las transferencias monetarias—, Pucci y Vigna (2013: 13) establecen que más del 80 % de sus trabajadores han sido contratados de forma tercerizada. Ya en 2015, el MIDES tenía entre funcionarios públicos (386) y no públicos (1.555) un total de 1.941 trabajadores, según la Oficina Nacional de Servicio Civil, y de acuerdo a los datos recogidos en el Primer Censo de Trabajadores Sociales, «el MIDES es el organismo que presentaba los mayores niveles de tercerización» (Claramunt *et al.*, 2015 *apud* Vecinday y Mariatti, 2018: 58). No obstante, este Ministerio, entre 2017 y 2018, promovió la regularización de buena parte de los funcionarios vinculados exclusivamente a tareas y funciones centrales de esta secretaría incorporándolos a la función pública, pero no sucedió así con la masa de trabajadores que, mediante convenios de gestión (tercerizaciones) con organizaciones de la sociedad civil, se desempeñan en la ejecución de los programas sociales que tienen algún despliegue territorial. Lo parcial de este cambio sigue confirmando y denunciando lo que Guimenez (2012) nos recuerda: «La precariedad se transformó en la norma del empleo estatal para quienes ingresaban a trabajar en las instituciones públicas» (p. 143), al igual que en los 90.

Sobre esta condición profesionales y técnicos del programa *Cercanías* expresaban,

el año pasado, cuando fuimos a licitación, el programa estuvo por cortarse, [...] nos dijeron, hasta tal fecha funciona con fondos BID, después nadie sabe qué va a pasar con *Cercanías*, cada dos años se está licitando y no sabemos, es sumamente precario desde nuestro lugar. (Grupo focal con profesionales del programa *Cercanías*, 2017)

De esta manera, los mecanismos de la tercerización y la privatización permiten llevar a la práctica una de las máximas de la reforma gerencial: reservar para el Estado las funciones básicas y delegar aquellas que pueden ser desarrolladas vía contratación externa.

Otro aspecto relevante del análisis sobre la administración de los recursos humanos es el control del trabajo profesional. Con Offe (1990: 4) aprendimos que «es típico de la organización capitalista del trabajo hacer que la fuerza laboral sea tan orientable y controlable desde fuera como posible sea». Aun reconociendo que los objetivos de

control del trabajo en los servicios sociales encuentran, en la relación cara a cara entre un profesional y un usuario, un límite irreductible en su pretensión de minimizar la incertidumbre y la discrecionalidad, los protocolos pretenden normalizar los procesos de trabajo limitando el papel de «lo subjetivo» (entiéndase un criterio devenido del estatuto profesional), en el entendido de que las decisiones de los burócratas callejeros distorsionan la política en el último tramo de su implementación.

Al respecto, profesionales del programa *Cercanías* expresaban:

Si uno pudiera hacer todo lo que el MIDES pretende que se haga [...], y desplegara todos los protocolos que tiene para hacer esto o lo otro, uno sería el tipo ideal de operario [...] y para eso no necesitas un profesional, una persona avispada, no hay que poner nada profesional, si venís marcando las cosas, no hay especificidad alguna, [...] uno no funciona así, hay un espacio de libertad, un espacio subjetivo para desarrollar la acción [...] igual los márgenes de libertad en *Cercanías* son muy estrechos. (Grupo focal con profesionales del programa *Cercanías*, 2017)

Aquello que los profesionales defienden como el espacio de su autonomía relativa, se oponen los intentos de la administración para minimizar lo que, desde su perspectiva, es problematizado como la discrecionalidad en la toma de decisiones y la administración de los recursos (Vecinday, 2018).

Y, en similar sentido al testimonio que antecede, un participante del grupo focal de operadores de *Jóvenes en Red* reflexionaba: «bueno, si no está en el SMART<sup>59</sup> entonces ¿qué estás haciendo?», dando cuenta de la exigencia institucional del registro de «lo concreto y lo cuantificable» (Lacomba en Hamzaoui, 2005: 18) para que su trabajo se vuelva visible y, de este modo, pueda ser reconocido por el propio MIDES.

Por lo recién expuesto, el uso de sistemas de información para el registro de las intervenciones se comporta como una precondition para implementar un modelo de gestión que, como bien señala Hamzaoui (2005), jerarquiza la evaluación de las prácticas profesionales en función de sus resultados; se trata de «medir» lo que «realmente» hacen los profesionales y no lo que creen o defienden: «Lo que no resulta casual es que en este contexto los profesionales experimenten y denuncien la pérdida de poder decisorio en favor de las instancias políticas y administrativas» (Lacomba en Hamzaoui, 2005: 17).<sup>60</sup>

---

59 Sistema de registro de las intervenciones en el marco de los diversos programas a cargo del MIDES. Permite identificar los distintos momentos de la intervención para hacer su seguimiento y servir a la supervisión del trabajo de los equipos.

60 Sobre este punto los profesionales del programa *Cercanías* señalaban en el marco del grupo

La opción por convocar a trabajadores sociales, psicólogos, antropólogos, incluso estudiantes avanzados, entre otros, como operadores sociales en varios llamados para cubrir funciones técnico profesionales en la oferta de programas del MIDES, merece al menos una rápida observación. En la entrevista realizada al director de uno de estos programas, se lo consulta acerca de las ventajas que puede transportar la figura del *operador* en lugar de las figuras profesionales conocidas:

Bueno, en esas micromedidas también se van jugando partidos que pueden flexibilizar las culturas institucionales, si no las corporaciones reaparecen siempre, ¿no? (Entrevista a director de programa MIDES, 2017)

La clásica preocupación de los administradores sobre los campos profesionales y sus competencias funcionales parece haber encontrado respuesta en la desprofesionalización entendida, en este caso no solo como el empleo de estudiantes avanzados sino, antes que nada, como un mecanismo en el que el peso y el aporte de la formación específica y las definiciones profesionales acerca de sus ámbitos de competencia son devaluados y cuyo resultado es la tendencial descaracterización de las profesiones.

A diferencia de un trabajador social o un psicólogo, un operador social es un «profesional que maneja aparatos técnicos» (RAE) y de ellos se espera flexibilidad y polivalencia, pues no están atados a perfiles profesionales, especificidades y autonomías que, desde el punto de vista de la administración, serán acusadas de reacciones y obstáculos corporativos (Vecinday, 2018). De acuerdo al director de un programa MIDES,

los equipos se van armando con distintos perfiles para tratar de cubrir los agujeritos como de que «tenés algunas herramientas flaco, pero son todas de carpintería y resulta que se quebró un caño acá y necesitás de otro». Entonces esto está en movimiento, está ocurriendo y como uno a veces forma parte de esos movimientos, no se da mucho cuenta que está ocurriendo, es medio raro ¿no? Pero es así. (Entrevista a director programa MIDES, 2017)

---

focal que: «Uno tiene que adecuar su forma de trabajo y los objetivos que se traza, acorde a la familia con la que le toca intervenir. Ese es el discurso institucional y después se despliega, tenés un programa informático que se llama Q-FLOW, que despliega una serie de variables, [...] salud, trabajo, vivienda, recreación, cuidados familiares, educación. Entonces, dentro de cada dimensión se trazan un montón de objetivos, determinados ya, ellos lo llaman metas, 32 metas (Grupo focal con profesionales del programa *Cercanías*, 2017).



Sobre esta polivalencia demandada a los operadores, así se expresaba uno de los participantes del grupo focal ucc:

En mi caso fue que se diluyen un poco las fronteras de la especificidad de cada profesión, en esto de que la figura del operador tiene que poder medir la hemoglobina, trabajar con derechos vulnerados en la promoción y en pro de esos derechos vulnerados, tiene que saber y poder escuchar, tiene que poder dar consejería en relación a la lactancia materna y la alimentación o sea, que diluye las fronteras del saber de cada una de las profesiones (Grupo Focal con profesionales del programa ucc, 2017).

Veamos seguidamente el tercer plano de la reforma, deteniéndonos en algo ya anunciado: la relevancia de los sistemas de información en la gestión de la asistencia bajo el formato de transferencias de renta condicionada.

### ***Tecnología digital y sistemas de información***

Un reciente estudio regional, auspiciado por el BID, sobre el rol de los sistemas de información para la protección social destaca el papel de los PTRC en la «implementación, penetración y difusión de los sistemas de focalización basados en la verificación aproximada de medios *proxy means test*» (Azevedo *et al.*, 2011: 22). Efectivamente, la ampliación de la asistencia bajo el formato de transferencias condicionadas favorece la adopción de sistemas de focalización que, además de considerar la pobreza de ingresos, incluyen otras variables no monetarias para verificar medios de vida y, de este modo, minimizar las dificultades de la comprobación de ingresos. En Uruguay fue construido el Índice de Carencias Críticas (ICC) para identificar y seleccionar la población potencialmente destinataria de las transferencias. Diseñado en 2005 por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República en el marco de la implementación del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), su uso se ha extendido a toda la malla de programas socioasistenciales (MIDES, 2013), más allá de la focalización de los PTRC, mostrando nuevamente que con la introducción de las *tarjetas* se han desencadenado reformas que trascienden ampliamente a la gestión de las transferencias.

Como acabamos de ver, los PTRC «han jugado un rol importante para evaluar y mejorar los mecanismos y criterios de focalización y selección de beneficiarios, y con ello, para resaltar la importancia de contar con sistemas de información eficientes» (Azevedo *et al.*, 2011: 22). En este aspecto, si bien en Uruguay la consolidación de los sistemas de información en el proceso de elaboración de políticas públicas se ubica sobre finales del siglo xx, se registran antecedentes a comienzos de la década del 60 en

el marco de la CIDE, que condensó y jerarquizó el uso del conocimiento especializado (contadores y economistas especialmente) (Canzani y Cancela, 2015; Garcé, 2000). El MIDES nace con cometidos asociados a la instrumentación de sistemas de información. El artículo 4 de la ley 17866 establece que este Ministerio deberá diseñar, organizar y administrar un sistema de información social sobre las poblaciones vulnerables y un sistema de identificación, selección y registro único de los destinatarios de los programas sociales. De este modo, la introducción de los PTRC ha sido uno de los factores identificados por Canzani y Cancela (2015) para explicar la expansión del uso de sistemas de información en la gestión pública. También señalan el surgimiento de comunidades académico-profesionales con capacidad de producir información y operar sobre los sistemas estadísticos oficiales y la incorporación en el sector público de la perspectiva de «presupuesto por resultados», aspectos asociados a la orientación gerencial global del proceso de reforma. A su vez, los organismos internacionales «recomiendan —y en muchos casos imponen— requisitos crecientes para la formulación de nuevas iniciativas, entre las cuales se encuentran mayores exigencias en términos de los sistemas de información» (Canzani y Cancela, 2015: 58-59).

Entre las innovaciones en este campo, merece atención la creación del Sistema de Información Integrada del Área Social (SIAS) en 2010 (ley 18719. Art. 621).<sup>61</sup> El SIAS es una iniciativa interinstitucional que configura una auténtica innovación en materia de gestión pública, tanto desde el punto de vista tecnológico como por su aporte a la articulación y coordinación interinstitucional, el monitoreo y la evaluación de las políticas sociales. Con el SIAS se pretende mejorar los niveles de eficacia y eficiencia en la entrega de bienes y servicios sociales públicos, integrando información de todos los programas de los organismos y de sus beneficiarios.

Sus cometidos son:

- i) generar un sistema interinstitucional de información integrada, que vincule datos de los distintos organismos (de sus programas sociales y sus beneficiarios);
- ii) proporcionar a decisores, gestores e investigadores una visión integrada de la política social y su alcance, y posibilitar la elaboración y el desarrollo de planes estratégicos en el campo de las políticas sociales;

---

61 En el 2006, el SIAS tuvo su antecedente directo cuando se encomienda al MIDES, al Banco de Previsión Social (BPS) y al Ministerio de Salud Pública (MSP) «la responsabilidad de diseñar e implementar un sistema integrado de información social para ser utilizado como una herramienta estratégica en el diseño de políticas sociales» (Resolución de Directorio de BPS n.º 35-14/2006).

- iii) establecer los estándares necesarios para la articulación y coordinación de las diferentes instituciones que realizan políticas sociales integradas al sistema desde la perspectiva de un intercambio sistemático y permanente de información;
- iv) contribuir a mejorar la definición de la población objetivo y la implementación de programas sociales y
- v) modernizar los procesos informáticos de las diferentes dependencias para la entrada, modificación, análisis y evaluación de la información, aumentando la eficacia en la implementación de programas sociales (MIDES, 2013: 84).

El estudio de Azevedo *et al.* (2011) señala que una de las potencialidades en el uso de sistemas de información por los PTRC radica en su posibilidad de trascender la gestión interna del propio programa alimentando a otros dispositivos de intervención sociopolítica, siendo el SIIAS un ejemplo en tal sentido:

Una de las recomendaciones importantes de esta revisión de los sistemas en la región es que estos deben situarse institucionalmente fuera de programas específicos. [...] Si bien existe consenso respecto de la necesidad de contar con información disponible y actualizada para facilitar la asignación de los recursos sociales, existen casos en que los países utilizan estos sistemas para fines distintos o de mayor especificidad a los tradicionales. Por ejemplo, en México y Brasil se ha puesto énfasis en el manejo de la información a partir de la gestión propia de los programas de transferencia condicionada de dinero, mientras que, en el caso de Argentina, los sistemas responden a objetivos asociados a la reducción de la evasión fiscal (Azevedo *et al.*, 2011: 23-24)

Observando el caso uruguayo, el BM señala que el uso de sistemas de información para orientar el gasto social:

- i) ofrece una mayor coherencia entre recursos presupuestarios y prioridades gubernamentales;
- ii) permite mejorar la calidad del gasto público y la eficiencia y transparencia en el uso de recursos;
- iii) facilita la rendición de cuentas del gobierno hacia la sociedad, y
- iv) en sintonía con este criterio organizador orientado hacia resultados y como parte de cambios más globales, eventualmente permitiría beneficiarse de otras experiencias, como las de Brasil, Chile, Colombia y México (Siegenthaler y Zanetti, 2012).

En síntesis, y como apunta Bustelo (2007), la gestión por resultados, característica

del modelo gerencial, es un dispositivo conceptual para analizar e identificar «la ruta más rápida y por supuesto menos costosa para lograr un objetivo [...] La eficacia de una gestión, equivale casualmente al logro concreto de un objetivo propuesto, siguiendo una ruta en la que continuamente se corrigen los desvíos» (p. 12). Para ello, los sistemas de información constituyen un prerrequisito funcional, y de ahí deriva la creciente relevancia atribuida por los reformadores contemporáneos.

### **Gestión**

La expansión de las transferencias de renta condicionada supuso hacer frente a tres desafíos centrales:

- i) la discriminación de los falsos pobres en los procesos de identificación y selección de la población beneficiaria,
- ii) el seguimiento y la vigilancia de las condicionalidades y
- iii) el control y la normalización del trabajo técnico-profesional.

El carácter focalizado de estos programas, la necesidad de controlar las condicionalidades exigidas y la rendición de cuentas formaron parte de los argumentos por los cuales se fundamentó la introducción de funciones de evaluación y monitoreo al momento de crear los Ministerios o Secretarías Sociales en América Latina, incluido el MIDES con su Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo.

De la mano de estas funciones, se jerarquizó el registro y el tratamiento de información que, como acabamos de ver, permitiera efectivamente evaluar y monitorear el curso de la política socioasistencial. Como también vimos, Canzani y Cancela (2015) otorgan un papel destacado en el desarrollo de sistemas de información al surgimiento de comunidades académico-profesionales con experticia en la gestión de información, a la introducción de mecanismos de evaluación de resultados y al desarrollo de la asistencia social, fundamentalmente bajo la forma de transferencias de renta condicionadas. Los estudios al respecto coinciden en señalar la escasa tradición de la práctica de la evaluación en la gestión pública, en general y en particular, en la administración de los servicios sociales.

Sin duda que la evaluación de la política pública supone prácticas diversas según cómo sea comprendida: la evaluación puede tomar al funcionamiento del Estado como centro para determinar los niveles de eficiencia y eficacia de los servicios prestados o puede colocar en su centro al tipo y la calidad del bienestar que facilitan los servicios sociales. En este segundo caso, la evaluación se concentra

en la «reforma de la sociedad» mientras que en el primero, se convierte en un mecanismo de «reforma del Estado» (Solarte Pazos, 2002: 17)

Además de la reciente introducción de funciones de evaluación al interior del Estado, diversos estudios recientes advierten que ha sido en el Uruguay «progresista» que comenzaron a desarrollarse «nuevas modalidades de gestión caracterizadas por la integración y la complejidad, en desmedro de la característica fragmentación institucional típica en nuestro país» (Zurbriggen, Morales y Rak, 2010: 75). En este escenario, son revalorizadas nociones transportadas por el modelo gerencial, que si bien ya estaban planteadas en las propuestas de intervención asumen centralidad en el diseño de las nuevas: transversalidad, intersectorialidad, interdisciplinariedad e interinstitucionalidad aparecen como condición necesaria para la formulación de políticas públicas integradas/integrales.

Al igual que con la evaluación, nos encontramos con diversas concepciones acerca de la transversalidad que puede entenderse como:

- i) *mainstreaming*, cuando se trata de propuestas de formulación sobre contenidos específicos que recorrerían todas las políticas (por ejemplo, los planes de igualdad de género);
- ii) como estrategia instrumental, cuando se busca modificar reglas y hábitos organizacionales (por ejemplo, las propuestas de participación ciudadana, de gestión de recursos humanos o la introducción de nuevas tecnologías);
- iii) para hacer referencia a la gestión de grupos poblacionales específicos (por ejemplo, las llamadas medidas transversales dirigidas a infancia, adolescencia, inmigrantes o mujeres) (Zurbriggen, Morales y Rak, 2010: 75-77).

La pretensión de transversalidad también se observa en los servicios socioasistenciales; tanto en el *Plan de Equidad* (2008) como en la *Reforma Social* (2011) aparecen referencias al territorio como espacio de coordinación y resolución de problemas, a la integralidad entre las sectoriales y la transversalización de toda la red de protección social desde el enfoque de género y derechos.

Entonces yo creo que hubo un momento que se dijo, tenemos que ser más integrales; para ser más integrales tenemos que trabajar juntos, tenemos que construir intersectorialidad, tenemos que inter inter inter un montón de cosas, para ir por la integralidad que es el ser humano (Entrevista a director de programa MIDES, 2017)

La gestión gerencial permitió crear mecanismos que atendieran simultáneamente las pretensiones de vigilancia de la población destinataria de los programas de combate a la pobreza y al control sobre las funciones profesionales y técnicas, al tiempo que configuró un campo de gestión centralizado que, asociado a la intención de resoluciones sectoriales y funciones profesionales (*inter*) pero con escasos soportes materiales, se reserva los márgenes de decisión política sobre la dirección y disposición de los recursos.

## CONSIDERACIONES FINALES

La insistente crítica hacia el Estado, que demanda su reforma modernizadora, convive con la efectiva adopción de medidas de cambio, es decir, aquello que se reclama —la reforma del Estado— *está* ocurriendo. Y *está* ocurriendo de forma tal que pareciera tratarse de un conglomerado de medidas aisladas e inconexas en vez de un «gran plan», idea reforzada porque las reformas no son anunciadas como pasos dentro de un plan global de transformación de la acción pública (hasta para minimizar las eventuales resistencias que puedan organizarse). El efecto dominó de la introducción, institucionalización y expansión de las transferencias de renta condicionada en el proceso de reforma del Estado supuso el desarrollo de reformas en curso en el campo específico del combate a la pobreza y, como vimos, también estas trascienden el campo específico y suman a los efectos sobre otros planos generales de la reforma del sector público.

Cuando en los procesos de modernización de la acción pública en el campo social se jerarquiza la adopción de la lógica formal de la eficiencia, el carácter político de la protección social queda neutralizado. Para Bustelo (2009: 10) el «punto crucial es que la gerencia plantea una serie de dispositivos y técnicas que implican la negación de la política. Lo serio, lo racional, lo eficiente, lo práctico es estar alejado de la política». En ese sentido, «efectivamente, la modernización de la acción pública en el campo social, solo indica el triunfo de la gestión, que se basa en el referente del mercado y de la visión gerencial, sobre la cuestión política» (Hamzaoui, 2005: 189). Mayor complejidad transporta el imperativo de la eficiencia cuando su enraizamiento «como criterio estructurador de intervenciones cada vez más económicas en términos de prestaciones colectivas» convive con las expectativas «cada vez más ilusorias en cuanto a la pretensión de que precisamente los individuos y las familias más afectadas por el sistema de desigualdad social puedan asumir ellos mismos la responsabilidad por sus posiciones y sus trayectorias sociales» (Mitjavila en Vecinday, 2014: 15).

Entre los efectos que potencialmente estas reformas traerían en el campo social, se destacan:

- i) el desdibujamiento de las identidades profesionales y las tensiones y disputas que produce a la interna de los cuerpos profesionales y entre ellos;
- ii) nuevas rutinas y tiempos de la intervención que responden, entre otras cosas, a exigencias estadísticas;
- iii) la permanencia de un tipo de clientelismo político-científico que requiere —y alimenta— ya no la discrecionalidad profesional sino «científica»;
- iv) la actualización y vigilancia permanente de las categorizaciones poblacionales;
- v) la introducción de saberes expertos históricamente ajenos a la intervención en el plano microsocial (estadística, geografía, comunicación, informática) que producen un nuevo campo de gestión.

No podemos demostrar si «la gestión con las tarjetas es la reforma del Estado más exitosa que hemos hecho», como afirmara el ex Ministro de Desarrollo Social, pero hemos identificado y examinado los principales efectos de reforma derivados de la introducción, institucionalización y expansión de las tarjetas. Queda pendiente la valoración política de estos procesos de reforma que, como fuera expresado, despolitizan a la política social y elevan a la eficiencia al rango de imperativo funcional y moral.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Álvarez Leguizamón, S. (2001) Los cambios operados en la concepciones de gestión de programas sociales a partir del financiamiento internacional. *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina: 5-9 de noviembre de 2001.

Avilés, J. M.; Lepore, W. y Carvalho De Lorenzo, M. (2012). *Impactos del gobierno electrónico en los programas sociales de transferencia condicionada de renta*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Azevedo, V., Bouillon, C., y Irrarázaval, I. (2011). *Sistemas Integrados de Información Social. Su rol en la protección social*. Pontificia Universidad Católica de Chile. ISBN 978-956-14-1202-6.

Boltanski, L. y Chiapello, E. (2002): *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.

Bustelo, E. (2007) La política social sin política. *Saúde em Debate*. Recuperado <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=406345310019>.

- Canzani, A.; Cancela V. (2015). Una mirada al Sistema de Información del MIDES: contexto, desarrollo, estructura, valoración y posibilidades. *Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales*-Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.
- Castel, R. (2014). De la protección social como derecho. En: Castel, R y Duvoux, N. (Coord.) *El porvenir de la solidaridad* (p. 7-20). Buenos Aires: Nueva Visión.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CLAD (1998) *Una nueva gestión pública para América Latina*. Recuperado <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>
- Claramunt, A., García, A., García, M. (2015). *Primer Censo de egresados de Trabajo Social*. Asociación de Asistentes Sociales del Uruguay (ADASU). Montevideo, Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.
- Christensen, T., y Lægreid, P. (2007) Reformas post nueva gestión pública. *Gestión y Política Pública*, 16(2): 539-564.
- Dardot y Laval. (2009) *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Ed Editorial Gedisa Calves contemporáneas. Barcelona.
- Frade, C. (2007) Gobernarse a los otros y gobernarse a sí mismo según la razón política liberal. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 119.
- Garcé, A. (2000). Tres frases en la relación entre intelectuales y poder en Uruguay (1830-1989). En Garcé, A. y De Armas, G. (Coord.) *Técnicos y Política. Saber y Poder. Encuentros y desencuentros en el Uruguay contemporáneo* (p. 55-84). Montevideo: Trilce.
- Giddens, A. (2004) *El estado del bienestar en una sociedad europea moderna*. Recuperado de: <http://www.uoc.edu/symposia/caixamanresa/jornadaeconomia/esp/giddens.pdf>.
- Grassi, E. (2000). Procesos político-culturales en torno del trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década de los 90 y el sentido de las «soluciones» propuestas: un repaso para pensar el futuro. *Revista Sociedad*, 16 (16): 4980.
- Guimenez, S (2012) Neoliberalismo y precariedad laboral en el Estado argentino. *Revista de Ciencias Sociales*, :135-136.
- Hamzaoui, M. (2005). *El Trabajo Social territorializado. Las transformaciones de la acción pública en la intervención social*. Valencia: Nau Libres.
- Lipsky, M (1980) La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas



- en el nivel callejero. En Shafritz, J y Hyde, A. (Coord.). *Clásicos de la Administración Pública* (p. 780-794).
- Martínez Silva, M. (1980) En torno al libro. Clásicos de la administración pública. En Shafritz, J y Hyde, A. (Coord.) *Clásicos de la Administración Pública* (p. 7-42).
- Murillo, S. (2008). *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde desde Blumberg a Cromañón*. Buenos Aires: CLACSO. ISBN 978-987-1183-90-6
- Narbondo, P.; Fuentes, G.; Rumeau D. (2010). La reforma de la administración central: marchas, contramarchas y bloqueo. En Mancebo M. y Narbondo P. (coord.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: Acumulaciones, Conflictos y Desafíos* (p. 27-53). Instituto de Ciencia Política; CLACSO-Coediciones. Montevideo: Fin de Siglo Editorial.
- Netto, J. P. (2012). Crise do capital e consequências societárias. *Revista Serviço Social & Sociedade*, 111:413-429.
- Offe, C. (1990): «La política social y la teoría del Estado». En Offe, C. *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pérez, M. (2000). *El nuevo gerenciamiento público y su vinculación con la reforma del estado uruguayo: 1995-1999*. Tesis de Maestría. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.
- Peters, G. B.; Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En Cerrillo i Martínez, A. (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, :145-172.
- Pucci, F.; Vigna, A. (2013) Condiciones de trabajo de la unidad de seguimiento de programas del Mides. *XII Jornadas Facultad de Ciencias Sociales*, Montevideo, Uruguay.
- Siengthaler, P.; Zanetti M. P. (2012). *Lineamientos para una Reforma Presupuestal Orientada en Resultados: El caso de Uruguay*. Recuperado <[http://agev.o:gub.uy/documentos/reforma\\_presupuestal\\_resultados\\_-\\_siegenthaler\\_y\\_zanetti.pdf](http://agev.o:gub.uy/documentos/reforma_presupuestal_resultados_-_siegenthaler_y_zanetti.pdf)>. Banco Mundial. Acceso 11/04/2018>.
- Solarte Pazos, L. (2002) La evaluación de programas sociales en el Estado liberal. En *Congreso Internacional del clad sobre la reforma del Estado y la administración pública*. Lisboa. Recuperado <http://cladista.clad.org//handle/123456789/2409>
- Vázquez, M. (2017). Entre la racionalidad instrumental y el «imaginario managerial». Estrategias didácticas en la enseñanza del Management. Between the Instrumental Rationality and the «Managerial Imaginary». *Teaching Strategies in Management Classes. Recerca, Revista de Pensament i anàlisi*, 20 :33-57.

- Vecinday, L. (2018) La reingeniería de la política asistencial en el Uruguay «progresista» y sus repercusiones para el Trabajo Social. En Transformaciones sociales, protección social y trabajo social. *XII Congreso Nacional de Trabajo Social*. Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social
- Vecinday, L. (2014) *Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social. El caso del Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia en el Uruguay*. Montevideo, CSIC
- Vecinday, L. y Mariatti, A. (2018). Aproximación a las condiciones sociohistóricas de la gerencialización de la política asistencial en el Uruguay «progresista». *Fronteras*, 11:4961.
- Zurbriggen, C.; Morales, S.; y Rak, A. (2010). De lo sectorial a lo transversal: hacia nuevos formatos de gestión pública. En Mancebo M. y Narbondo P. (coord.). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: Acumulaciones, Conflictos y Desafíos* (p. 75-93). Instituto de Ciencia Política; CLACSO-Coediciones. Montevideo: Fin de Siglo Editorial.

## FUENTES DOCUMENTALES

- BID (2008). Apoyo al fortalecimiento institucional del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Disponible en: <http://www.iadb.org/es/project/UR-T1038>.
- BM (2011). Uruguay-Proyecto de asistencia técnica para la creación de instituciones: financiamiento adicional: Uruguay-Financiamiento Adicional para el Proyecto de Asistencia Técnica para el Fortalecimiento Institucional (español). Banco Mundial. Recuperado <http://documents.worldbank.org/curated/en/473051468309574671/Uruguay-Financiamiento-Adicional-Para-el-Proyecto-de-Asistencia-Tecnica-Para-el-Fortalecimiento-Institucional>.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales. Gabinete Social. (2011). La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay. Presidencia de la República. Uruguay.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales. (2008). Plan de Equidad. Presidencia de la República. Uruguay.
- Entrevista a Director de Programa MIDES. 2017.
- Informe MIDES. (2013) Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012. DINEM-MIDES. Montevideo. ISBN: 978-9974-8433-5-6. ISSN: 2301-122X.
- Ministerio de Desarrollo Social (S/F). Términos de referencia. Programa de Apoyo al Modelo de Gestión Territorial del MIDES. Cooperación Técnica ATN OC-15187-

UR. Contratación de consultor/a para la elaboración de una sistematización sobre los programas de Trabajo Protegido de la Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral. Recuperado [htt://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/82310/1/sice6479.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/82310/1/sice6479.pdf).

Grupo focal con profesionales del programa *Cercanías*.  
Noviembre de 2017.

Grupo focal con profesionales del programa *Jóvenes en Red*. 2017

Grupo Focal con profesionales del programa *Uruguay Crece Contigo*. 2017

Ley 18719. Art. 62. Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS). 2010.

Resolución de Directorio de BPS n.º 35-14/2006. Recuperado de:  
[www.bps.gub.uy](http://www.bps.gub.uy).

## **MATERIAL ELECTRÓNICO**

Agencia para el Desarrollo de Gobierno Electrónico (AGSIC). Recuperado [www.agesic.gub.uy](http://www.agesic.gub.uy)

Agencia Uruguay de Cooperación Internacional. Recuperado [htt://www.auci.gub.uy/auci/acerca-de-auci.html](http://www.auci.gub.uy/auci/acerca-de-auci.html). Acceso 21 de agosto de 2017.

Nota en prensa. Entrevista a Daniel Olesker. «En ocho años, los beneficiarios de la tarjeta del Mides se redujeron a la mitad». Recuperado [htt://www.espectador.com/politica/278339/daniel-olesker-en-ocho-a-os-los-beneficiarios-de-la-tarjeta-del-mides-se-redujeron-a-la-mitad](http://www.espectador.com/politica/278339/daniel-olesker-en-ocho-a-os-los-beneficiarios-de-la-tarjeta-del-mides-se-redujeron-a-la-mitad). 14 de noviembre de 2013.

Nota en prensa. «Astori consideró que reforma del Estado aún está pendiente». Recuperado de:  
[htt://ladiaria.com.uy/articulo/2016/11/astori-considero-que-reforma-del-estado-aun-esta-pendiente/](http://ladiaria.com.uy/articulo/2016/11/astori-considero-que-reforma-del-estado-aun-esta-pendiente/). 17 de noviembre de 2016.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Recuperado de:  
[www.opp.gub.uy](http://www.opp.gub.uy)

APUNTES SOBRE LOS LÍMITES DEL  
EMPRENDEDURISMO EN LA ERA  
PROGRESITA: TODO LO QUE ES PASIVO SE  
ACTIVA EN EL AIRE

JOSÉ PABLO BENTURA  
CECILIA LACAÑO  
ALEJANDRO MARIATTI



## INTRODUCCIÓN

En el siguiente apartado, los autores buscan presentar el proceso de desarrollo y consolidación de las nuevas formas de enfrentar el desempleo estructural en el marco de la sociedad neoliberal. Esta afirmación adelanta la perspectiva de los autores — desarrollada en extenso en el texto que sigue— que considera que la llamada era progresista no superó la sociedad neoliberal, apenas la matizó y la recreó.

El texto se organiza en tres secciones: en la primera, «Crisis estructural y transformaciones en el mundo del trabajo», se busca presentar las formas que la sociedad burguesa encontró para enfrentar la crisis estructural que marcó el final de los Estados de bienestar. La hipótesis central de esta sección, apoyada en un análisis de bibliografía que consideramos relevante, es que la forma de enfrentar la crisis surge de una decisión política del gran capital en alianza con los gobiernos de las economías centrales, en otros términos, las transformaciones en el mundo del trabajo no surgen de manera espontánea del desarrollo «natural» de las fuerzas productivas, sin que son el resultado de la decisión política de enfrentar la crisis

rompiendo unilateralmente el pacto interclases que había propiciado el desarrollo de los Estados de bienestar.

En la segunda sección, que titulamos «América la pobre,<sup>62</sup> la crisis llegó antes del bienestar», se intenta describir la crisis de los Estados sociales sustentados a partir de la industrialización por sustitución de importaciones. En Latinoamérica, los Estados sociales no alcanzaron el nivel de Estados de bienestar, sin embargo, sobre todo países como Uruguay, Chile y Argentina, llegaron a unos nivel de integración social bastante superiores a los que venimos asistiendo en nuestros tiempos. Entendemos que a partir de la crisis de la industrialización por sustitución de importaciones se registra una crisis de integración social de ribetes dramáticos.

Intentamos en la última sección, «La activación de las víctimas, una respuesta neoliberal al desempleo», describir la incapacidad de enfrentar esta crisis de integración a través de las propuestas de políticas sociales que se vienen ensayando, que se sustentan por principios que son justamente los que propician esta crisis: desresponsabilización del Estado y responsabilización de los individuos agonistas de esta crisis.

Se culmina el apartado, como es de uso, con un *en suma*, una suerte de conclusiones.

## **CRISIS ESTRUCTURAL Y TRANSFORMACIONES EN EL MUNDO DEL TRABAJO**

Luego de tres décadas de crecimiento sostenido que comenzaron en la segunda posguerra —con una nivel de apropiación por parte de la clase trabajadora más que razonable para el patrón capitalista—, en los años 70 comenzó una crisis de carácter planetario. La caída de la tasa de lucro fue atribuida al modelo de desarrollo, que suponía un pacto interclases. La respuesta fue una ofensiva del capital contra los postulados fundamentales de este pacto —pleno empleo, regulación estatal de las relaciones laborales, etcétera— que inicia el comienzo del fin de las tres gloriosas décadas del Welfare State, de acuerdo con Hobsbawm: final de la «edad de oro» e inicio la «era del derrumbamiento» (1995).

En una apurada síntesis: la resolución de la crisis de los 70 supuso una ofensiva del capital sobre el trabajo como forma de buscar una salida de la crisis y recuperar la tasa de lucro, ocasionando una transformación radical de las formas de producción.

---

62 Recordando al gran humorista Wimpi y su particular forma de referirse a América Latina.

La reestructuración productiva no debe ser pensada como el resultado inexorable del avance tecnológico; es resultado directo de la ruptura del pacto interclases mencionado y opera directamente sobre la posibilidad de garantizar pleno empleo (cf. Antunes, 1998), erosionando la eficacia política de los seguros sociales que eran el dispositivo material sobre el que se asentaba el «bienestar» como la promesa contenida en el ideal de progreso.

Una de las principales rupturas que se generaron a partir de la reestructuración productiva fue el nexo que establecía automáticamente el sentido común, entre avance tecnológico y progreso, entendido este como el desarrollo del bienestar de la humanidad (Cf. Netto 2012).

En este periodo se registra —y en muchos sentidos se vuelven solidarios con este proceso de la acometida del capital contra el trabajo— la ruptura de los equilibrios habilitados por la guerra fría, y se observa, además, la implosión de los Estados comunistas en Europa, la puesta en cuestión de los mecanismos que caracterizaron la economía mixta y la aparición en escena del pensamiento neoliberal. El proceso de globalización se acompaña del debilitamiento de los Estados nación, apareciendo una nueva división internacional del trabajo, acompañada y propiciada por los avances en el terreno de la tecnología y la informática.

La llamada ‘revolución informacional’ (Lojkine, 1995) trae como uno de sus principales resultados la fragilización de todos los sistemas de regulación del Estado sobre el mercado, vale decir sobre la relación capital-trabajo. Se sustituye, en forma dramática, «trabajo vivo» por «trabajo muerto», a partir de la introducción de la robótica y la computación (Antunes, 1995).

La crisis del padrón de acumulación taylorista/fordista implicó una reestructura que garantizará al capital su reproducción, pero sobre todo la continuidad de su predominio hegemónico. El «toyotismo» puede ser entendido

como una forma de organización del trabajo que nace a partir de la fábrica Toyota [...] y que se viene expandiendo por el Occidente capitalista, tanto en los países avanzados cuanto en aquellos que se encuentran subordinados». (Antunes, 2000: 297)

Según Antunes (2000), el toyotismo traerá consigo la transformación de la organización del trabajo y la producción, que se caracterizará por la ruptura con la lógica taylorista/fordista de producción en serie. El toyotismo opera en función de la demanda inmediata, ya no se produce para *stockear* sino buscando responder a las exigencias de los consumidores en forma más inmediata e individualizada.



El toyotismo supone la ruptura de la relación un hombre una máquina, propia del fordismo. La producción flexible exige que el operario maneje simultáneamente varias máquinas, lo que implica una ruptura con las descripciones rígidas de funciones en la organización del trabajo, que se basa fundamentalmente en la polifuncionalidad del trabajador. Se introduce el principio del *just in time*, es decir, el mayor aprovechamiento del tiempo en el proceso de producción. La reposición de piezas y de stock se realiza a través del sistema de Kankan, lo cual permite que los stocks sean mínimos si se los compara con el modelo fordista.

Las empresas funcionan con una lógica horizontal, al contrario que en el fordismo. Por otro lado, se transfiere a terceros buena parte de la producción logrando que solo el 25 % de la producción sea realizada en la fábrica toyotista, mientras que en el modelo fordista esto ascendía al 75 %.

Los *círculos de control de la calidad*, tan populares en la época, suponían grupos de trabajadores debatiendo sobre cómo mejorar la producción. Esto permite que el capital se apropie de buena parte del saber intelectual y cognitivo del trabajo, que era despreciado por el fordismo. En buena medida esta apropiación tiene como objetivo principal reducir la cantidad de operarios necesarios para mantener la producción sin reducir la calidad del producto. El tan mentado «empleo vitalicio» es en verdad reducido apenas a una porción de trabajadores.

Primero, la que se desarrolla sobre la falacia de la «calidad total» bajo la vigencia de la ley de tendencia decreciente del valor de uso de las mercaderías y, segundo, la que presenta la similitud existente entre el descarte del trabajo y la superfluidad de la producción en general [...] y que está presente en las prácticas de liofilización de la llamada calidad total. (Antunes, 2000: 303)

Las formas flexibilizadas de acumulación capitalista, basadas en la reingeniería, tuvieron consecuencias enormes en el mundo del trabajo, —reducción del proletariado fabril estable, tendencia que se continúa con los procesos de reestructuración, flexibilización y desconcentración del espacio físico productivo—, incrementando el «nuevo proletariado», tercerizados, subcontratados, *part time*. En otros términos, aquellas formas que se reúnen bajo la denominación de ‘trabajo precarizado’.

También se procesó un aumento significativo del trabajo femenino, que llegó a alcanzar más del 40 % de la fuerza de trabajo en los países avanzados. El trabajo femenino es absorbido por el capital fundamentalmente a través del trabajo precarizado y desregulado. También se registra un incremento significativo de los

asalariados medios y de servicios. Mientras se generan procesos de exclusión de los jóvenes y los «viejos» del mercado laboral, se procesa la inclusión de los niños, fundamentalmente en los países de industrialización intermedia y subordinada, pero que impacta también en países centrales. Al igual que el trabajo femenino, el trabajo infantil es absorbido por el capital en sus formas precarizadas y desreguladas.

Europa y Estados Unidos eran sociedades de pleno empleo, que habían desarrollado un sistema de protección social basado en dos principios fundamentales: el seguro social para quien se encontraba inserto en el mercado de trabajo y la asistencia para aquellos que no se encontraban en condiciones de integrarse a este (niños, ancianos y personas con incapacidades físicas o mentales que les impedían trabajar) (Castel, 1996). Las transformaciones en el mundo del trabajo, asociadas a la introducción de la robótica, la computación y las nuevas formas de gestión, dejan enormes contingentes de población que pueden trabajar sin trabajo, siendo invalidados por la coyuntura (Castel, 1996).

En Francia se empieza a hablar de *vulnerables* y *excluidos*. Mientras la población vulnerable logra integrarse al mundo del trabajo —pero en forma inestable, intermitente y siempre amenazada por la posibilidad de ser excluidos—, la población excluida está conformada por aquellos que son expulsados del mundo del trabajo y, por lo tanto, no acceden a los sistemas de protección social construidos en torno a este. No acceden a la asistencia porque pueden trabajar y no acceden a los seguros sociales porque no tienen trabajo (Castel, 1996).

Es natural que se comparta con Netto su afirmación de que:

Nada más ajeno a mi argumentación que pretender insinuar que el mundo no cambió desde 1845 [...] Conquistas civilizatorias fueron hechas; los trabajadores, mediante arduas luchas, forzaron el reconocimiento de derechos políticos y sociales; el Estado burgués fue obligado a asumir, sin perjuicio de su carácter de clase, funciones cohesivas y legitimadoras. Aquello que no cambió, todavía, y responde por la permanencia de la pobreza y la desigualdad, es la dinámica económica elemental de nuestra sociedad, asentada en la acumulación —por esto mismo, sus efectos, los efectos de su ley general, continúan operantes [...]. (Netto, 2006: 40)

Pero la mencionada ofensiva del capital ha impactado fuertemente sobre estas conquistas civilizatorias. Las luchas históricas del trabajo han tenido como objeto la politización del mercado (Coutinho, 2000: 49 y sig.) y la ofensiva desplegada apunta precisamente a despolitizarlo, naturalizando la regulación mercantil y, por tanto,

recuperando la fetichización de la mercancía en toda su dimensión (Marx, 2002) que, tal como en el capitalismo competitivo, retorna en toda su dimensión en esta fase del capitalismo monopolista.

La economía política del capital despolitiza la cuestión social y, como consecuencia, la naturaliza. Las causas de la «cuestión social» se individualizan: como consecuencia directa de la desresponsabilización del Estado, el responsable de la exclusión pasa a ser el propio agonista por no haber sabido manejarse en el mercado, su miseria es presentada como resultado de su incapacidad.

Esta incapacidad justifica la infantilización de los «desafiados» (Castel, 1997); mientras se liberaliza la sociedad se aceptan las tutelas que operan sobre estas poblaciones que deben ser reeducadas y moralizadas. En este nuevo contexto, es ciudadano —tal como en el capitalismo clásico— solo aquel que accede al trabajo abstracto, en la producción, pero sobre todo en el consumo.

## **AMÉRICA LA POBRE. LA CRISIS LLEGÓ ANTES DEL BIENESTAR**

Si bien América Latina nunca llegó a desarrollar completos Estados de bienestar, a partir de la segunda posguerra los Estados lograron cierto éxito en el avance de la industrialización por medio de procesos de sustitución de importaciones. El moderado desarrollo económico alcanzado tomó, en parte, como modelo para la distribución de beneficios a los exitosos Estados de bienestar europeos.

A partir de la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, los esfuerzos de los Estados sociales son reorientados: los procesos de ampliación de la ciudadanía con enclave en el mundo del trabajo retroceden, apuntando a generar sistemas residuales de integración social de los sectores «marginados». En otras palabras, el Estado desplaza la centralidad de sus intervenciones desde la esfera productiva a la social, intentando regular aspectos reproductivos de la vida en la pobreza.

La administración de la cuestión social sufre, entonces, una alteración sustancial; la solidaridad entendida como el lazo vinculante entre individuos interdependientes se enfrenta a la existencia, aparentemente irreductible, de contingentes humanos, que son visualizados como «inútiles al mundo». Los *doce trabajos de Heracles* en los Estados sociales —garantizar el pleno empleo y desarrollar políticas tendientes al bienestar de la población— se trasmutan en la necesidad de garantizar la integración social, en una sociedad donde la interdependencia dejó de ser visualizada como una realidad operante.

En el terreno de las políticas sociales se registra, como apunta Filgueira (1998), un pasaje de políticas universales, sectoriales y centralizadas a políticas focalizadas, integrales y descentralizadas. En Uruguay, una de las características relevantes de estas políticas fue que su financiamiento se sustentó a través de préstamos del exterior, por lo cual, la posibilidad de su sustentabilidad en el tiempo nunca fue clara (Midaglia, 1993).

De todos modos, la reforma estructural moderada llevada adelante por los gobiernos democráticos pos-80 no fue suficiente para procesar una transformación en la matriz de protección social del Uruguay. Las políticas implementadas se orientaron por los principios y criterios promovidos por el *Consenso de Washington* que, al decir de José Miguel Candia,

responden a postulados teóricos similares y a intenciones políticas enfocadas hacia una misma dirección: desactivar los conflictos sociales más graves y generar consenso en aquellos segmentos de la fuerza laboral que tienen una inserción débil en el mercado de trabajo (empleo precario, subocupación, informalidad urbana, pequeños productores, etcétera) para que actúen como base social de apoyo al modelo neoliberal. (Candia, 1998:121)

Los límites para procesar la reforma del sistema de protección social de manera radical se concentraban en razones presupuestales fundamentalmente, pero también en un sentido común que no había sido ganado aún por la convicción de que estas reformas eran fundamentales, manteniendo una alta estima acerca del valor de la intervención del Estado en los asuntos vinculados al bienestar general de la sociedad. Ambos aspectos están claramente relacionados. De este modo, el sentido común de la época se configuraba de manera contradictoria, en la medida en que aceptaba y permitía una reforma moderada del sistema de protección social en tanto mantuviera vivas las estructuras agonizantes del Estado social.

El 'estado del alma', de acuerdo con la denominación del posteriormente electo presidente de la República, Dr. Jorge Batlle, refiere a «lo que se puede hacer y lo que no se puede-hacer» (Caetano, 2005: 32) en una sociedad. En aquel momento, ese *estado del alma* toleraba el desarrollo de las nuevas políticas sociales, pero no el desmonte del sistema de protección anterior, generando la imposibilidad de la financiación del nuevo modelo: el freno a las privatizaciones, el plebiscito de los jubilados, la necesidad de que la reforma de la seguridad social fuera a través de un sistema mixto y no decididamente privado. Los límites colocados por la sociedad uruguaya a la imposición completa del nuevo modelo marcan claramente lo que no

se pudo hacer en aquella época, y limitaron fuertemente la construcción de un nuevo modelo de protección social.

De todos modos, la búsqueda de un nuevo sentido común continúa operante, fragilizando estas resistencias y avanzando en lo que Grassi (2003) estableció como el «triumfo cultural del neoliberalismo» y que, al decir de Filgueira, supuso que

el fin del Uruguay de la abundancia marca el fin del Estado expansionista y el inicio de su repliegue y racionalización. El nuevo modelo económico mundial, que hace su ingreso en la escena global ya a partir de los setenta, da nuevos impulsos a la agenda liberal, y en Uruguay, el Estado verá plasmados estos impulsos en la última década. El Estado social se mercantiliza, el Estado empresario se terceriza y el Estado regulador acepta crecientemente el libre juego del mercado. Aún, este Estado está lejos del Estado privatizado y minimalista que tantos países en la región han abrazado. (Filgueira *et al.*, 2003: 175)

Esta estrategia de un Estado con vocación aperturista, que acepta el libre juego del mercado y que tendencialmente mercantiliza la protección social, no logra ser exitosa en la construcción del Estado asistencial focalizado, apropiado a esta nueva configuración, y no logran minimizar los procesos de marginalidad y exclusión que, a pesar del crecimiento económico, se mantuvieron e incluso aumentaron durante todo el proceso:

Por más de veinte años, en dictadura o en democracia, el país no ha podido superar una situación social en la que se combinan pobreza, indigencia y marginalidad, reproduciéndose por generaciones un «círculo de pobreza» que sedimenta una «cultura de la pobreza». Es decir, la consolidación de grupos de población cada vez más numerosos y en el que se combinan varias generaciones de uruguayos, que rompen vínculos con el mercado laboral y el sistema educativo, que se segregan espacialmente habitando en asentamientos irregulares, que debilitan las formas de interacción y convivencia con otros sectores sociales y que van combinando formas legales e ilegales de sobrevivencia cotidiana. (Caetano, 2005: 28)

Durante este período se ensayaron las primeras formas de transferencias de ingresos, «focalizadas» a través de una reformulación de las tradicionales Asignaciones Familiares, una política de transferencia de ingresos con anclaje en el trabajo formal y que en 1999 amplía su cobertura y habilita su cobro a los desempleados con hijos.

Tres pueden ser los límites de este primer intento de adaptar el sistema de protección a la nueva realidad:

- i) la falta de sustentabilidad; posiblemente, esto sea visto como un límite en perspectiva ya que en la época estos programas fueron pensados para amortiguar el efecto del «ajuste», por lo que no era necesario pensar en su sustentabilidad. Por esta razón podían financiarse con préstamos internacionales que luego no se incorporaban al presupuesto.
- ii) no constituían para su gestión una institucionalidad de carácter permanente con capacidad de interlocución y coordinación con las instituciones clásicas y
- iii) por último, más allá de su retórica «tecnocrática y renovada» que apelaba a la participación, el involucramiento activo y la responsabilización, la lógica de la intervención no se despegaba de las políticas clásicas de protección, en el sentido de que no alcanzaban a incorporar componentes de activación que operaran razonablemente (cf. Midaglia, 1993).

La administración del Frente Amplio no modificó sustancialmente «las pautas internacionales» que propiciaron el «ajuste estructural en América Latina» (Grassi *et al.*, 1994).

Lo que resulta novedoso de esta administración, y le permite completar las reformas promovidas desde el *Consenso de Washington*, es que, en el contexto que asume el gobierno nacional, tras una de las crisis más devastadoras que enfrenta el país en los últimos tiempos en términos de pobreza e indigencia, coloca su preocupación por atender las situaciones de «pobreza extrema», generando la expectativa sobre su capacidad de «aliviar las situaciones de pobreza más acuciantes» sin abandonar «las pautas internacionales de estabilidad macroeconómica y por ende de control del gasto público» (Midaglia y Antia, 2007: 1).

Esta decisión política de mantenerse dentro de la pauta definida por los organismos internacionales parecía, además, constatar que

se hizo patente que había comenzado un período de dificultades duraderas y los países capitalistas buscaron soluciones radicales, en muchos casos ateniéndose a los principios enunciados por los teólogos seculares del mercado libre sin restricción alguna, que rechazaban las políticas que habían dado tan buenos resultados a la economía mundial durante la edad de oro, pero que ahora parecían no servir. Pero los defensores a ultranza del *laissez faire*, no tuvieron más éxito que los demás. (Hobsbawm, 1995: 20)

En otros términos, la aplicación del ajuste estructural generaba problemas permanentes, y la crisis de integración social no eran apenas «los dolores de parto» de

la imposición del nuevo modelo que se resolvería cuando este estuviera operante en pleno, por tanto, era preciso resolver los tres problemas, reseñados, en la adaptación del sistema de protección social a la nueva realidad.

- i) El presupuesto para financiar la nueva programática tendiente a crear un nuevo sistema de protección social es incluido en el presupuesto nacional, votado en el parlamento por todos los partidos políticos.
- ii) La decisión de crear un ministerio para administrar políticas asistenciales, focalizadas, gestionadas por la «sociedad civil organizada» parece estar respondiendo a que la exclusión social es subproducto inevitable de la política de desarrollo «posible» a implementar, y que la nostalgia del Uruguay mesocrático no es otra cosa que un lastre del pasado del que es necesario desembarazarse para ponerse a construir el Uruguay del futuro.
- iii) Los programas apuntan a alcanzar transformaciones en los comportamientos de la población beneficiaria, con la finalidad de mejorar sus posibilidades de inserción en el mercado, espacio este que aparece naturalizado como escenario donde se procesa la verdadera integración social.

La salida de la pobreza reside en mejorar las capacidades económicas del eslabón más débil de la cadena, los propios pobres. Para ello, se propone la potenciación de los recursos del capital social y activos humanos de las familias pobres, generar capacidades de realización de emprendimientos microempresariales. La mejora en capital social y humano contribuiría para que los propios pobres manejen mejor los riesgos imprevistos (como crisis económicas, desastres naturales, epidemias, etcétera), se reinserten en la economía y se beneficien de las oportunidades del mercado. (Serna, 2007: 4-5)

De algún modo, se consolida un sistema bivalente de protección/integración, tal como fue señalado por Pierre Rossanvallon (1995), estableciendo de un lado,

i) el ciudadano pleno, respetado en su privacidad, protegido e integrado a partir de una institucionalidad que lo reconoce como titular de derechos y, por tanto, no condiciona la protección.

Desde el momento en que se lo universaliza (por la obligación), el seguro se vuelve verdaderamente social. Cumple entonces el papel de una especie de transformador moral y social. El seguro social funciona como una mano invisible que produce seguridad y solidaridad, sin que intervenga la buena voluntad de los hombres. (1995: 26)

ii) Del otro, los perdedores del ajuste estructural, se individualiza su incapacidad de desempeñarse en el mercado, justifica la ruptura del derecho y la indiscreción apoyada en argumentos instrumentales que establecen que es preciso conocer para auxiliar.

Por otra parte, más allá de los procedimientos estandarizados tradicionales, es preciso igualmente que el Estado providencia pueda personalizar sus medios, para adaptarse a la especificidad de las situaciones: en materia de desocupación de larga duración y de exclusión, no hay, en efecto, sino situaciones particulares. (Rossanvallon, 1995: 11)

Esta bivalencia del nuevo sistema de protección social, con un claro énfasis en la activación de los «excluidos», es expresada claramente por un operador tecnopolítico entrevistado en el año 2005:

La izquierda promueve un modelo, donde los pobres se integren mediante la participación y el control, porque las clases medias nos integramos por el consumo y no vamos a ninguna asamblea, y nosotros que nos integramos por el consumo, somos los que promovemos la participación activa de otros, les pedimos que gasten tiempo suyo para participar, la gente también resuelve sus problemas por medio de la participación, es decir, cobra, tiene una devolución del servicio. (Entrevista a director político del MIDES)

Según la perspectiva neoliberal, la libre competencia es el principal motor del desarrollo social. Por ende, la consecuencia de limitarla no podía ser otra que la de generar una población servil y pasiva (Anderson, 1995: 9 y sig.) Todo intento desde el Estado de regular o intervenir de cualquier manera sobre el mercado será catastrófica. Incluso, si fuera posible que la ciudadanía consiguiera expresar en forma estable y coherente su deseo, y el Estado actuara solamente en función de dicho deseo, de todos modos, el resultado será contrario al bienestar común (Przeworsky, 1995: 26).

Parece obvio decir que la intervención del Estado en el mercado implica, en primer lugar, que este lo pueda hacer: ya sea para aplicar políticas proteccionistas o que apunten a generar una distribución más equitativa de la renta o cualquier otro tipo de intervención que se crea pertinente, el Estado necesita poder económico que se lo permita, y ocurre que



por primera vez en la historia, la *era de oro* creará una economía mundial única, cada vez más integrada y universal, operando en gran medida por sobre las fronteras del Estado («transnacionalmente») y, por lo tanto, también, cada vez más, por sobre las barreras de la ideología del Estado. En consecuencia, las ideas consagradas de las instituciones de todos los regímenes y sistemas quedaron solapadas. (Hobsbawm, 1995: 19)

Es así que

la lógica comercial obligaría a una empresa internacional de petróleo a adoptar, en relación a su país de origen, una estrategia y política exactamente igual a la que tenían con Arabia Saudita o Venezuela, o sea, en términos de lucros y pérdidas de un lado, y del relativo poder de la empresa y del gobierno del otro. (Hobsbawm, 1995: 274)

Como consecuencia, se genera que los que se tornan dependientes ahora son los Estados respecto de los capitales; la consecuencia es una competencia brutal entre los Estados para atraer capitales y mantener los existentes, a los que no podrán poner ningún tipo de traba, ya que justamente la competencia se basa en quién permite más libertad de acción al capital.

En este contexto se agrega que, en la llamada ‘sociedad posindustrial’, el capital ya no asume la forma de grandes fábricas que de algún modo lo arraigan. De este modo, ningún Estado está seguro de poder mantener los capitales que operan en su medio.

Uno de los rasgos destacables del discurso neoliberal es la demonización del Estado, siendo la ineficiencia, la burocratización y la corrupción tres características que se le atribuyen (ver Offe, 1990: 292). De alguna forma, la realidad se encarga de darles la razón. Hemos perdido absolutamente la capacidad de asombro ante las denuncias de corrupción —en muchos casos con la descarada aceptación de los implicados— en los gobiernos de todo el planeta (ver Hobsbawm, 1995: 557).

Ocurre que el neoliberalismo realiza una exaltación sin precedentes de la racionalidad instrumental e individualista, sin dejar lugar para ningún tipo de valor alternativo. Es evidente que la exaltación del individualismo es una característica que no puede ser planteada como novedosa en el marco del capitalismo, pero nunca en los niveles absolutos en que está planteado actualmente. El capitalismo siempre necesitó limitar de algún modo el individualismo, sazónándolo con otros valores: el valor trabajo, la honestidad, la solidaridad, entre nosotros. Basta recordar a Weber y la importancia que le dio a la ética protestante en el desarrollo del capitalismo (ver Hobsbawm, 1995: 25).

## LA ACTIVACIÓN DE LAS VÍCTIMAS, UNA RESPUESTA NEOLIBERAL AL DESEMPLEO

En la perspectiva de Giddens, este nuevo escenario flexibilizante, y con una lógica de ajuste de costos, impone la necesidad de una transformación del Estado que tiene «un papel esencial que cumplir invirtiendo en los recursos humanos y la infraestructura requeridos para desarrollar una cultura empresarial» (Giddens, 2000: 119).

De acuerdo con el autor, el motivo de este viraje radica en la transformación del mundo del trabajo, por dos razones fundamentales: la metamorfosis tecnológica requiere nuevos niveles de especificidad en el conocimiento, y se produce un aumento en la esperanza de vida. Esto último estaría colapsando los seguros sociales tradicionales y el sistema mutual propio del Estado de bienestar. Por esta razón, propone la idea de una asunción del riesgo responsable y el cultivo de «capital humano». Esta reflexión, que busca en el individuo la respuesta al cambio de escenario, es la motivación fundamental que abrirá las puertas a la promoción de emprendedores.

La idea está en la necesidad del cambio de actitud del Estado y de los ciudadanos: la promoción centrada en la asunción del riesgo por parte del ciudadano de esta metamorfosis, propiciada por la caída en la tasa de ganancia y acompañando esta promoción, y el alejamiento del rol pasivo del Estado, que solo atendía el problema sin anticipar una inversión previa. A partir de ahora, siempre siguiendo con la lógica del autor, se debe buscar modificar la actitud del ciudadano.

Se lucha contra la «dependencia» de los sujetos, pero el objeto en torno al cual se problematiza la relación no es la dependencia del mercado sino la dependencia del Estado (Crespo *et al.*, 2009: 96). El sujeto debe ser visto primero como un recurso, como una posibilidad de inversión. Toda inversión genera la expectativa de ganancia o rentabilidad. De esta forma se cultiva «el desarrollo de un *ethos* empresarial responsable» (Giddens, 2000: 128). La educación se convierte en el eje de la propuesta: «Educación, educación, educación» (p. 130).

Este enfoque, centrado en mejorar la performance de los sujetos frente al mercado, puede ser encontrada en las recomendaciones del Banco Mundial, que promueve limitar la acción del Estado facilitando espacios de desarrollo del mercado, complementándolo sin sustituirlo. La intención es generar ambiente *enabling environment* (Domínguez Uga, 2004: 57) favorable a la inversión privada, y limitar la corrupción que pueda deslegitimar las instituciones encargadas de enaltecer las virtudes del mercado. Sin embargo, el Estado se vuelve necesario en aquellos espacios donde la inversión privada no encuentra rentabilidad.

La incertidumbre a la hora de enfrentarse al mercado laboral es recogida y explicada como un problema de responsabilidad personal y, sobre todo, determinada por la trayectoria educativa y la inversión para educarse, una valoración individual y exclusiva sobre las propias habilidades, destrezas y posibilidades de tener un empleo. La necesidad es la primera promotora del emprendedurismo. Esto es una ecuación que se cuantifica como «capital humano».

Se define a los trabajadores como «capitalistas de sus propias destrezas y habilidades» (López Ruíz, 2007: 410). Como explica el autor, en la era del inversor de «capital humano» independiente, se sugiere pensar a los trabajadores como trabajadores-inversores. Ya no son más que un costo para sí mismos, inversores de su propio «capital humano». El *ethos* empresarial, como forma de entender el mundo (*weltanschauung*), impondrá obligaciones de cómo vivir la vida.

Las formas de gestión del trabajo constituyen un conjunto de prácticas por medio de las cuales el capital organiza la fuerza de trabajo. La aptitud emprendedora que Schumpeter (1976) creía privilegio de unos pocos, ahora es el espíritu global, convertido en la nueva racionalidad y difundido para todos como nuevo *ethos*. Un emprendedor es en lo que todos nos deberíamos de convertir. Explica Zangaro que, en la literatura managerial, este es el espíritu del capitalismo de nuestra época, que es la «ideología que justifica el compromiso que los sujetos tienen con el capitalismo» (2011: 21).

Este despliegue consolida el pasaje de una visión tradicional del manejo y el control de tiempo. Se pasa de una concepción anclada en el principio negativo de no ociosidad a otro positivo de productividad (Zangaro, 2011). El concepto de «activación» será clave para entender dicho cambio. El nuevo modelo de intervención que incorpora el paradigma de la activación tiene como principio articulador el fomento de la agencia individual (autonomía económica) para permitir una optimización de la posición individual en el mercado.

«Activación» porque pretende una nueva actitud del participante, ya no como garantía pasiva en un subsidio, sino desde la promoción de mayor protagonismo de su entusiasmo por construir la solución, proponiéndole desde la política social una «inyección» de capital humano, de «habilidades transversales» que consisten en: procesos de aprendizaje para el desarrollo de estrategias de presentación en entrevistas de trabajo, búsqueda de empleo, diseño de *currículum vitae* y un infinito proceso de reconversión laboral. Este nuevo desempeño del desempleado se realiza para enfrentar los vaivenes de la economía contemporánea, dinámica y cambiante, con la preocupación latente por el cuidado del clima de negocios, la inversión privada y la búsqueda de lucros, donde la variable trabajo es un costo a ser reducido.

Las políticas sociales y de atención al desempleo contemporáneas, para Crespo y Serrano (2013), se caracterizan por hacer una lectura del desempleo desde una mirada radicalmente psicologizante y moralizante. En el mismo instante en que «apela a la responsabilidad personal, [...] desprovee al sujeto de las condiciones sociales y políticas para el ejercicio de la autonomía» (2013: 1111). Para los autores, se pasa de la justicia a la terapia. El contrato social propio de la posguerra sufre una transformación con el avance de la retórica neoliberal. Hay una transformación en el sentido de la solidaridad propia de la ciudadanía social, poniendo en cuestión algunas de sus características clásicas.

Las nuevas intervenciones sobre el desempleo del «Estado terapéutico [...] gestiona la adaptación a las nuevas condiciones del mercado [...] la producción de un nuevo tipo de sujeto ciudadano» (Crespo y Serrano, 2013: 1113). Se presenta el problema del desempleo como falta de «empleabilidad». Un desplazamiento semántico hace del desempleo una patología de la voluntad (Crespo y Serrano, 2013).

Este proceso da cuenta de las transformaciones que han sufrido las políticas de empleo y la forma en como se ha venido regulando el trabajo en las sociedades industriales. La propia manera de cómo nombrar y ubicar al desempleo da cuenta de dicho proceso. Puede encontrarse un sesgo en el proceso que, habiendo sido identificado semánticamente como lucha contra el desempleo a mediados de siglo xx, deviene en un nuevo sentido semántico en la actualidad, como *capacitación para el desempleado*.

La crisis promovió la resemantización y la nueva atribución de responsabilidades, a partir de un recorte cada vez más individualizante. La eficiencia supera al mutualismo. Los nuevos escenarios institucionales representan mucho más un archipiélago de soledades privadas, culpables o responsables de su fracaso, que un ámbito de responsabilidad pública.

Desde el inicio del gobierno progresista, la estrategia de promoción del emprendedor, o del cooperativista, significó presentar la imagen de un sujeto que superaba la pasividad que, según la perspectiva del gobierno, era promovida por el subsidio clásico. Del mismo modo, a partir de su activación, se promovía en el desempleado el empoderamiento mejorando su nivel de empleabilidad, elevando de esta forma su autoestima, pues la transformación emocional es parte de un proceso personal necesario para la búsqueda de rutas de salida al pauperismo propio, ocultando que es un problema de la sociedad capitalista acentuado en su fase contemporánea. El sujeto de estos procesos es identificado a través de un algoritmo llamado Índice de Carencias Críticas (icc), definido como «vulnerable» por la ley y como «protagonista» por la nomenclatura del Mides.

Este ministerio fue el paraguas para albergar y ejecutar el PANES, presentando un conjunto articulado de programas, que, siendo acotados en el tiempo, atendería las manifestaciones más evidentes de la pobreza extrema surgida años atrás, exacerbada por la crisis financiera de 2002. Este plan de emergencia tenía, por su anuncio de tiempo acotado, características de *shock* y, como explica el propio MIDES, un imperativo ético y político de medidas inmediatas (MIDES, 2007).

La población participante, identificada por atributos personales que evidencian su pauperismo, es atendida temporalmente por un programa que no garantiza el empleo, pero que sugiere el ámbito laboral como espacio terapéutico para el problema personal del desempleo de larga duración. La capacitación para aprender a conseguir algún empleo es la herramienta moralizante. La Dirección Nacional de Economía Social e Inserción Laboral (DINESIL) del MIDES se organiza en cuatro divisiones: Proximidad Laboral; Trabajo Promovido; Emprendimientos Productivos y Redes; Cooperativas Sociales y Procesos Asociativos. Cada división tiene a su cargo diferentes programas y propuestas, de alcance local, regional y nacional. La mayoría de los programas se desarrollan en todo el territorio y en articulación con los actores locales.

Cuenta con cuatro ejes transversales de trabajo: proximidad laboral y promoción de derechos; formación y trabajo; comercialización, redes y negocios inclusivos; valores cooperativos y cultura del trabajo.

«La economía social —haciendo foco en las personas y colectivos en contexto— prioriza la integración al mundo del trabajo a través de estrategias de tipo asociativas, colectivas y cooperativas»: en la descripción de sus objetivos está la inclusión laboral vista como integración social, con una estrategia de trabajo territorial como promoción de derechos de personas identificadas como núcleo duro de la pobreza, esto es, identificados por el ICC.

La DINESIL cuenta con programas que se proponen el fortalecimiento de capacidades y competencias dedicados a mejorar las estrategias de inserción social y de capacidades y competencias específicas de «personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica». Por otro lado, se promueve el desarrollo de estrategias cooperativas, en el marco del programa *Promoción y Desarrollo de Cooperativas Sociales*, con el objetivo de la promoción de oportunidades de desarrollo e inclusión social y económica de personas (y grupos de personas) en «situación de vulnerabilidad socioeconómica» mediante la formación, capacitación, formalización y registro de cooperativas sociales.

La definición de *cooperativas sociales* se consolidó en el marco de la Ley de Cooperativas y, según su directora, cuenta

en este momento con unas quinientas cooperativas. La división Emprendimientos Productivos y Redes, que es fortalecimiento de emprendimientos y todo el tema de comercialización, y la marca PROVAS —procesos con valor social, no productos sino procesos—. (E1, 7)

Este programa también se desarrolló con la modalidad de emprendimientos colectivos, en condiciones dignas y decentes de trabajo de forma autogestionada (como autoexplotación) y colectiva (como cooperativa). En muchos casos, formando cooperativas —a partir de la Ley de Cooperativas y la creación de INACOO, se articulan el MIDES e INACOO— para financiar la capacitación de recicladores. La creación de cooperativas y el estímulo a emprendedores está ligada a la creación del Monotributo Social. En estos casos, activar a la población apunta a que puedan reconocer un espacio de mercado donde ofrecer un servicio que redunde en una solución laboral para el desempleado de larga duración. Es decir, inventar el trabajo como responsabilidad personal.

El Monotributo social fue creado entre fines de 2011 e inicio de 2012, con la ley 18874. Según el MIDES, surge en el ámbito de *Formalización para la Inclusión*, y contemplando las sugerencias de emprendedores vinculados al programa de *Fortalecimiento de Emprendimientos Productivos*. Puede recordarse como paradigmática la resistencia de la izquierda cuando se creó la figura de la empresa unipersonal con la ley 16713 en los años noventa y compararse con esta promoción de la empresa unipersonal del Monotributo social.

Sin embargo, es pertinente diferenciarlas a pesar de representar el paradigma individualizante y activador, promoviendo el «hágase cargo de sí mismo» y como alternativa para el ajuste. La figura de la empresa unipersonal habilita la contratación de empleados dependientes del empresario unipersonal, lo que en algún punto facilitó el crecimiento de formas de tercerización como estrategia de reducción de costos desde la década del noventa en adelante; mientras que el Monotributo social no habilita esta posibilidad —que pueda haber entre los cooperativistas monotributistas relaciones de subalternidad, dependencia o contratación de unos a otros—. Esta diferencia puede ser una clave para comprender las distintas posiciones y apoyos que las propuestas tuvieron desde la izquierda.

Según explica el MIDES, desde la documentación que difunde la propuesta, es un tributo único que permite la formalización de pequeños emprendimientos productivos o de servicios ante BPS y DGI de personas que integran hogares en «situación de

vulnerabilidad socioeconómica». Se alimenta esta idea del trabajador capitalista de sí mismo, en este caso para «capitalistas» con indicadores de carencias críticas. Tienen la flexibilidad de suspender la actividad en los meses en que no se trabaja, cuando es zafra, y en esos meses no pagan tributación. De este modo, se logra incluir en la economía formal y en su relación con cualquier empresa privada, organismo o institución pública, estatal o no estatal, o consumidor final, pues logra responsabilizar al trabajador de su propia carga social, ahora como empresario. Todos pueden comprar bienes o contratar servicios a monotributistas sociales MIDES, ellos venden su capital.

El desempleado es reconvertido como emprendedor cooperativista y se formaliza su precariedad. Según el ministerio, esta es una estrategia para lograr la «integración». Los monotributistas deben ser mayores de 18 años e integrar un hogar que se encuentre bajo la línea de pobreza o en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, identificándose con la población que este ministerio atiende. Como lo indica la ley, será condición para estar incluido en el presente régimen que todos los sujetos antes mencionados integren hogares que se encuentren por debajo de la línea de pobreza que determina el Instituto Nacional de Estadística, o ser integrantes de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Pueden ser una empresa con un solo integrante, o una asociación de varias personas sin que tengan entre sí relaciones de dependencia.

De esta forma se promueven emprendimientos cooperativos con posibilidades muy plásticas de adecuación a cualquier necesidad del mercado. La cantidad máxima de integrantes para los emprendimientos asociativos —sociedades de hecho— es de 5 integrantes. La inclusión en el sistema de seguridad social se realiza abonando únicamente un aporte reducido a BPS. El aporte se paga en forma progresiva, comenzando con un 25 %, pasando luego al 50 % y al 75 %. Recién después de transcurridos 36 meses de actividad, se comienza a pagar el 100 % del aporte.

Un ejemplo que representa el espíritu de esta preocupación por el desarrollo de una subjetividad emprendedora a partir del programa *Trabajo por Uruguay* es la reflexión de una operadora tecnopolítica y lo que significa para ella hacerse cargo de sí misma.

Esta señora que va a la feria, [...] la podemos conectar con el programa de emprendimientos y además tenía cierta actitud emprendedora porque iba todos los viernes a la feria y logramos que, en lugar de tener un trapo tirado en el piso, tenga una mesita, esté sentada, tenga una sombrilla para los días de sol, sepa manejar un poco mejor los precios, aunque en realidad esta gente tiene un manejo bien importante de la economía más

pequeña, más micro. Bueno, le habremos cambiado algunas condiciones. Seguro que lejísimos de sacarla de la pobreza, lejísimos de que vaya a sacar un empleo, capaz que nunca lo va a poder conseguir y capaz que la vamos a tener que seguir sosteniendo y subsidiando una cantidad de aspectos, pero quedó en otras condiciones (E1, 9)

Rescata el valor de la contabilidad y la microeconomía que lleva adelante en sus tareas de trabajador precario y autoexploración, como un camino a fortalecer en su emprendedurismo. Coloca la importancia y la preocupación de un abordaje educativo que le sugiera una nueva actitud como modificación del beneficiario frente al mercado inmodificable. Asume a conciencia la imposibilidad de «sacarla de la pobreza», lo que resigna cualquier objetivo propuesto desde el MIDES en ese aspecto, y asume en este caso la feria, que representa el mercado como ámbito natural, lógico, inmodificable, donde la única posibilidad del abordaje social está en adiestrar al sujeto para mejorar la venta de sí mismo, que es su capital.

En el año 2008, con la ley 18407 (artículo 186), con la intención de promover políticas públicas orientadas al sector cooperativismo, el Estado creó el Instituto Nacional de Cooperativismo. Sus cometidos van en esa dirección, vinculándose con la sociedad civil, promocionando los valores cooperativos y formulando planes de desarrollo y evaluaciones del sector y su relación con la economía en general. Su naturaleza jurídica de entidad pública no estatal está dotada de personería jurídica.

En 2015, con la ley 19337, se crea el FONDES / INACOOP, un fondo nacional de desarrollo. Este fondo había sido creado en 2011 y por medio de esta ley de 2015 se lo vincula a INACOOP. con esta vinculación, se intenta dar mayor dinamismo a la financiación de emprendimientos cooperativos. Una mitad del FONDES ahora es administrado por el INACOOP.

La junta directiva del FONDES / INACOOP tendrá los siguientes cometidos principales, adicionales a los establecidos en el artículo 3.º de la presente ley:

a) Promover y apoyar el desarrollo de las distintas formas de la economía social y solidaria y, en particular, las previstas en los siguientes literales.

b) Promover y apoyar el desarrollo de las empresas cooperativas reguladas por la ley 18407, del 24 de octubre de 2008.

En 2017, MIDES firma un convenio con INACOOP, para financiar emprendedores y cooperativistas vinculados al reciclaje.

La firma de este convenio para la formación y capacitación de cooperativas de clasificadores de Bella Unión, Salto, Paysandú, Paso de



los Toros y Canelones y de próximos grupos en Rivera, Flores, Maldonado y Rocha, tiene como objetivo promover la creación, el fortalecimiento y la autogestión de los emprendimientos [...] El presidente de INACOOP, Gustavo Bernini, dijo que el convenio une los esfuerzos del instituto que fomenta la economía social y del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que, a través del programa *Uruguay Clasifica*, tiene cooperativas de clasificadores ya consolidadas en el interior del país. Con su fortalecimiento en administración, los beneficiarios impulsarán el desarrollo comercial, que beneficiará el desarrollo local y el medio ambiente en el marco de una nueva ley de envases. (Presidencia, 2017)

En ese mismo acto, la directora de la DINESIL evidenció la intención de que las cooperativas, creadas en un marco de protección o regulación estatal, ahora puedan valerse por sí mismas, es decir, activarse en relación a la no dependencia del Estado y asumir la relación con el mercado. La financiación iría para promover la capacitación tendiente a fortalecer esta independencia. «*Uruguay Clasifica* está dentro del programa de trabajo protegido, y con la firma de este convenio se da un gran salto a la autogestión, para salir de la cultura de la protección y transformarse en una cooperativa social y de trabajo» (Presidencia, 2017). La «cultura de la protección» debe ser «activada».

El programa *Promoción y Desarrollo de Emprendimientos Productivos* está dedicado a fortalecer la gestión, producción, comercialización y el acceso a recursos (financieros, materiales y tecnológicos) de aquellos emprendimientos productivos llevados adelante por «personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica o pobreza». «A partir de 2015 vuelve la Dirección de Economía Social, entonces ahí comienza a tomar una nueva fuerza esto del emprendedurismo, el cooperativismo, como diversas oportunidades, no solo el empleo» (E1, 8).

En esta misma línea trabaja el programa *Redes y Comercialización*, como un dispositivo de promoción y fortalecimiento de las personas que desarrollan emprendimientos, con el objetivo de mejorar la integración a estructuras productivas y circuitos comerciales.

Como indicamos con anterioridad, las cooperativas que promueve MIDES en el marco de la dualización (como segunda puerta que atiende el desempleo de los que son «población ICC»), son para «personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica o pobreza», diferenciados de aquellos emprendedores con bachillerato convocados por el MTSS. El espíritu empresarial del emprendedor está presente en ambas propuestas, pero, para perfiles diferentes de población.

El sitio digital de DINESIL refiere a que la integración es «en clave de economía social» y define un perfil de población a ser atendida, caracterizada por su «condición de exclusión o vulnerabilidad social, económica y territorial asociadas al mundo del trabajo». La misión de esa dirección es la ampliación de espacios de integración comercial promocionando y priorizando actividades asociativas y colectivas como la modalidad de cooperativa. Vincula este tipo de emprendimientos con una esfera «solidaria» llamada «economía social». El programa *Uruguay Clasifica* se propone la inclusión social de las personas y familias clasificadoras de residuos. (Puede profundizarse en relación a la creación de una cadena de valor agregado en torno al reciclaje en Mariatti, 2012; Sarachu *et al.*, 2010).

De este proceso que hemos relatado se desprende la importancia que tiene para atender el desempleo de larga duración desde el MIDES, la figura del cooperativista, como emprendedor monotributista; la retórica del *ethos* empresarial, pero adaptada para el público que es atrapado por el ICC y la dualización. La vieja idea del cooperativismo ahora deviene como estrategia de «combate a la pobreza».

Si analizamos el momento de la evaluación, cuando algo no salió como se esperaba, se responsabiliza a los ejecutores privados (OSC) y a los usuarios (protagonistas), ambos por carecer de una actitud emprendedora, propia del «paradigma de la activación». El abordaje moral desde su dimensión personal educativa reifica el orden y eterniza las relaciones de la sociedad capitalista. Puntualiza en el disciplinamiento del beneficiario para que asuma la justicia de la «vida real» del mercado y de este nuevo orden civilizatorio impuesto por el neoliberalismo (Dardot y Laval, 2009).

Como indican Dardot y Laval (2009), el sujeto es unificado en un sentido empresarial, perdiendo la pluralidad de la democracia liberal, producidos como sujetos emprendedores que refuerzan las relaciones de competición entre sí. Para Dardot y Laval (2009), este es el proyecto del *neosujeto* en el neoliberalismo, como apología del orden. La racionalidad empresarial articula todas las relaciones de poder en la trama de un mismo discurso bajo el estandarte de la ética del emprendedor y el «ayúdate a ti mismo». El sujeto es condenado al proceso mismo de mejora de sí y al perfeccionamiento, sin cesar sus resultados y sus rendimientos.

Sin embargo, como evaluación de la directora de Mides, no es una salida que esté logrando resultados:

Con las decisiones que viene tomando nuestra dirección con respecto a las cooperativas (no intentar crear nuevas cooperativas, sino en realidad

intentar reforzar las que hoy hay, porque algunas de ellas están sin contrato), entonces no vamos a seguir generando nuevas sino derivarlas a las que hay, fortalecerlas. Cada vez menos la cooperativa es una posibilidad para los participantes. (E1, 16)

En relación a esto, la directora hace referencia a la necesidad de regular el mercado, o de construir situaciones artificiales para que los emprendimientos y las cooperativas puedan sostener la competencia en la edad de la mundialización de la economía, y cuestiona la responsabilidad de lo que significa no generar falsas expectativas sobre esto:

Sería una gran irresponsabilidad seguir haciendo cooperativas para que después no tengan laburo. Entonces, yo creo que hoy más que nada tiene que ver con generación de algo por cuenta propia, que ahí sí el MIDES, la DINESIL está como impulsando y comprometiendo mucho más presupuesto y desarrollando toda la línea de comercialización; porque también vos formas el emprendimiento, lo apoyas, le das el apoyo económico, la capacitación y demás, pero si no se generan espacios de comercialización, alguien no los genera, salir a competir al mercado es como, olvídase. ¿Qué voy a competir con todos los productos chinos? Imposible, si alguien no te genera condiciones casi que artificiales. (E1, 16)

Es claro el diagnóstico de la directora al respecto de la distancia de estos emprendimientos para lograr competir en el mercado. El mercado, a raíz de esta reflexión, es notoriamente aceptado como tal, resignando cualquier posibilidad de regulación. La omnipresencia heterónoma del mercado vuelca todo el entusiasmo transformador y la responsabilidad del cambio en el sujeto. Pero para la directora, un factor determinante es la decisión de la población beneficiaria, que lejos de incorporar este espíritu emprendedor, prefiere obtener un empleo y ser dependiente. Al parecer la lectura sobre el emprendedurismo no es tan fácil de legitimar.

la gente sigue optando, si le das a elegir entre empleo, emprendimiento o cooperativa, todos te van a decir: yo quiero ser empleado. Todos. Yo creo que no debe haber, salvo alguno, [...] Es que prácticamente todas las personas que pasan por el programa quieren trabajar y tener un ingreso. O sea, el tema del emprendimiento es una alternativa de supervivencia. (E1, 16)

La entrevistada expresa claramente algo que nos resultó evidente, tanto en las entrevistas como en los grupos de discusión: la realidad se lleva por delante los discursos institucionales, las propuestas revestidas de una resemantización

romántica de las propuestas neoliberales,; los límites de la activación no pueden dejar de ser vistos por los operadores que la llevan adelante, generando una contradicción dramática que forma parte, entre otras, de las causas de las pésimas condiciones de trabajo de los operadores sociales.

## CONCLUSIONES

La atención al pauperismo de los desempleados de larga duración se ha ido constituyendo en un sistema de atención focalizado a la pobreza, del cual Uruguay no ha sido excepción. Sin embargo, en los gobiernos progresistas ha sido revestido por una ideología de la participación, por medio de la creación de cooperativas de monotributistas que, por medio de la promoción del MIDES y apoyados en subsidios, crearon cooperativas de servicios que lograron mantener cierto nivel de competitividad, principalmente en el rubro de la limpieza y la clasificación. Sin embargo, las condiciones favorables rápidamente se esfumaron, dejando un tendal de reconvertidos laboralmente para un escenario que no los necesita.

La ideología progresista aprovechó la estrategia del cooperativismo para crear empresas de desempleados de larga duración que se hicieran cargo de sí mismos, a partir de un cambio en la actitud pasiva de dependencia con el Estado, virando hacia una actitud activa de búsqueda de cómo venderse a sí mismos.

En las entrevistas realizadas a operadores sociales y a operadores tecnopolíticos, es fácil entrever una cierta desazón; el mercado sin regulaciones estatales resulta mucho más árido de lo que el entusiasmo militante indicaba, los «protagonistas» activados no logran, a pesar del entusiasmo que se les contagie, integrarse al mercado de trabajo después de que culminan la experiencia de trabajo protegido; las cooperativas promovidas y asesoradas por el MIDES solo se mantienen, a duras penas, si las instituciones públicas, solidarias con el proyecto, las sostienen y claro, la lógica gerencial de las que están saturadas empieza a poner en cuestión esta solidaridad y, en fin, los emprendedores no logran consolidar ningún emprendimiento.

El clima de desánimo y catarsis que se percibía en los grupos de discusión —solo contestado por el entusiasmo persistente de los operadores tecnopolíticos— era revelador. El mercado no es un espacio propicio para recibir en su seno a los que masacró; el mercado no ofrece segundas oportunidades.

## BIBLIOGRAFÍA

- Antunes, R. (2009) «Diez tesis sobre el trabajo del presente (y el futuro del trabajo)». En Neffa, J. C.; De la Garza, E; Muñiz, L. (Comp.) *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. Vol. I, 1.ª ed. Buenos Aires: CLACSO.
- Antunes, R. (2000). «Trábalho e precarizacáo numa orden neoliberal». En: Gentili, P. y Frigotto, G. *La ciudadanía negada: Políticas de Exclusión en la Educación y el Trabajo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Antunes. R. (1998). *Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. Sao Paulo: Ed. Cortez Editora.
- Castel R (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Crespo. E & Serrano. A. (2013) «Las paradojas de las políticas de empleo europeas: de la justicia a la terapia». *Universidad Psychologica*, 12 (4), 1111-1124. Doi: 10/11144Javeriana. USPY12-4. Ppee.
- Crespo, E; Revila, J.C.; Serrano. A. (2009) «Del Gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: El caso de la activación». *Ed, Psicoperspectivas*. ISSN 0718-6924 Vol. VIII, n.º 2. Recuperado de: <http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/issue/view/10>
- Coutinho, C. N. (2000) «Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía». En Borgiani. E, Montaña. C. (org.). *La política social hoy*. São Paulo: Ed Cortez.
- Dardot & Laval (2009) *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Ed Editorial Gedisa Calves contemporáneas.
- Domínguez Uga. V. (2004) A categoria «pobreza» nas formulações de política social do Banco Mundial. *Revista Sociología Política*. Curitiba. 23: 55-62.
- Giddens, A. (2000) *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Argentina: Ed. Taurus.
- Hobsbawm, E. (1999) «Historia del siglo XX 1914-1991». Buenos Aires: CRÍTICA -Grijalbo Mondadori, S.A.
- López Ruiz, O. (2007) «Ethos empresarial: el “capital humano” como valor social». *Revista Estudios sociológicos*. Vol. xxv n.º 74: 399-425. México.
- Lojkine, J. (1995) *La revolución informacional*. Sao Paulo: Cortez Editora.
- Mariatti. A. (2012) *La inclusión de la exclusión*. Alemania: Editorial A. E.

- MIDES (2007). *Sistematización del programa Trabajo por Uruguay*. «Del vientre de los sueños nace la realidad».
- Midaglia, C.; Antía, F. (2007) «¿Una nueva síntesis? La agenda social de la izquierda uruguaya a dos años de gobierno». *Cuaderno CRH Revista uruguaya de Ciencia Política*, Salvador Vol. 20, n.º 51: 463-478. Montevideo.
- Netto, J. P. (2012). «Crise do capital e consequências societárias». *Servico Social e Sociedade* n.º 111. Sao Paulo
- Netto, J. P. (2006) «El orden social contemporáneo como desafío central» ISSN 0716-9736 / *Revista Trabajo Social* / n.º 74. Agosto. 2008: 31-46
- Olesker (2004) Entrevista al Economista Daniel Olesker, asesor del PIT CNT.  
Recuperado de: [http://www.radio36.com.uy/entrevistas/2004/04/060404\\_olesker.htm](http://www.radio36.com.uy/entrevistas/2004/04/060404_olesker.htm)
- Olesker (2011) *La reforma social*. Recuperado de: <http://www.mides.gub.uy/13037/olesker:-reforma-social>
- Presidencia (2017) Recuperado de: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mides-inacoop-convenio-cooperativas-de-clasificacion-de-residuos>
- Przeworki, A. (1995) *Democracia y mercado*. Gran Bretaña: Cambridge University.
- Sarachu, G. et al. (2010). *Clasificadores/as de residuos urbanos solidos: desde la inclusión precaria hacia la construcción de un nuevo modelo de gestión de residuos*. Proyecto CSIC.
- Schumpeter, J. (1976). *Teoría del desenvolvimiento económico: una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico*. México. FCS.
- Yaffé, J. (2005) *Al centro y adentro*. Uruguay: Ed. Linardi y Risso.
- Zangaro, M. B. (2011) *Subjetividad y trabajo. Una lectura foucaultiana del managment*. Buenos Aires: Ed. Herramienta.



TRANSFORMACIONES DE LAS PRÁCTICAS  
PROFESIONALES EN LAS NUEVAS POLÍTICAS  
SOCIALES: EL CASO DE *URUGUAY CRECE  
CONTIGO*

ELIZABETH ORTEGA-MARÍA JOSÉ BELTRÁN





## **INTRODUCCIÓN**

El trabajo pretende analizar de qué forma el nuevo diseño de las políticas sociales, desarrollado a partir de los cambios en el sistema de protección social instalado en la primera década del siglo XXI en Uruguay, plantea a las profesiones del campo social demandas renovadas que complejizan sus propios desempeños y las relaciones entre ellas.

El estudio de las relaciones establecidas entre la configuración de los sistemas de protección social, las instituciones y las prácticas profesionales ha resultado especialmente fecundo al momento de analizar las relaciones de saber-poder presentes en las sociedades contemporáneas y los dispositivos biopolíticos que ellas transportan (Foucault, 1987).

En el juego de relaciones entre lo político social, lo institucional y lo profesional, una serie de clasificaciones o categorizaciones habilitan cierto tipo de intervenciones. Grassi (2007) al respecto indica que

lo problemático, y lo que tiene consecuencias en la disputa (política) por la representación del mundo social, es la naturalización de las clasificaciones y de los atributos que le sirven de variables, porque en ese movimiento se pierde de vista el proceso sociohistórico y las relaciones por las cuales los diferentes grupos se distribuyen de manera diferencial y desigual en el espacio social, así como las carencias y las cualidades, los recursos de la política y las responsabilidades por los problemas. Cuando esto se pierde de vista, el relevamiento de las carencias deviene confirmatorio de las estructuras, y las categorías que designan grupos de población entran al discurso técnico político como si constituyeran grupos sociales espontáneamente delimitados. (p. 31)

Son las profesiones, en la vida contemporánea, las tributarias de ofrecer algún tipo de respuesta técnica a esos problemas que entran en algún tipo de categorización, teniendo en cuenta que las mismas profesiones participan activamente de la producción de categorías, y que toda respuesta técnica también transporta categorizaciones. En efecto, el surgimiento, institucionalización y desarrollo de las profesiones se encuentran históricamente vinculados a transformaciones institucionales de la sociedad, y la estructuración de nuevas formas de percepción de la realidad social delinea el territorio dentro del cual serán definidos los papeles y las competencias de ciertas profesiones y las relaciones entre ellas.

El estudio de las trayectorias sociohistóricas de las profesiones sugiere cómo ellas son tanto productos como elementos coconstructores del orden social (Freidson, 1978). En la literatura especializada es posible observar cierta diversidad de interpretaciones respecto al papel de las profesiones en las sociedades contemporáneas. Algunos autores colocan el énfasis en la revalorización o «renacimiento» de las profesiones (Freidson, 1978, 1998; Barbosa, 1999), otros apuntan a su proceso de «desprofesionalización» o «proletarización» (Durand, 1999; Braverman, 1974).

Según lo que surge del presente estudio, los nuevos programas sociales calificados «de proximidad» estarían transitando una combinación de estrategias, que estarían revalorizando formatos que podríamos calificar como de «desinstitucionalización» de la labor profesional y, paralelamente, de una priorización de las virtudes de la relación individual, «de cercanía» o «proximidad» que se establece entre el profesional y el usuario.

Los cambios en el sistema de protección social que se produjeron en Uruguay a inicios del siglo XXI y que nos interesa analizar en este capítulo podrían agruparse en las siguientes categorías:

- i) las nuevas modalidades de caracterización e identificación previa de la población a la que se dirigen las prestaciones;
- ii) los nuevos supuestos utilizados para explicar las necesidades de la intervención profesional;
- iii) un renovado conjunto de demandas a las profesiones que se manifiestan a través de las tareas a desarrollar más allá de las especificidades adquiridas en su período de formación y competencias definidas.

En este capítulo se profundizará en dichos aspectos y especialmente en cómo se manifestaron algunos de ellos en el abordaje de las políticas de infancia en Uruguay a partir de la creación del programa *Uruguay Crece Contigo* (ucc), en 2012, en el marco de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)<sup>63</sup> y su posterior inclusión en la estructura del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Fueron sus antecedentes políticos y conceptuales el programa *Chile Crece Contigo* y *Canelones Crece Contigo*, además de fundamentarse en iniciativas como el programa *Infamilia*,<sup>64</sup> la ENIA<sup>65</sup> y los estudios de la ENDIS.<sup>66</sup>

---

63 El hecho de ser inscripto en el ámbito de la Presidencia de la República merecería un análisis particular, en el sentido de reflexionar sobre la centralidad que otorga esa pertenencia a la vez que las posibles ventajas y dificultades de la interinstitucionalidad que se hace necesaria para su real implementación.

64 Posiblemente, el antecedente que logró una mayor institucionalización fue el *Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social* (PIIAFRS) que comenzó a ejecutarse en diciembre de 2002 como dependencia directa de la Presidencia de la República. El programa denominado *Infamilia* pasó a la órbita del MIDES en 2005 y funcionó hasta 2012.

65 En el año 2008, a partir del liderazgo del *Programa de Infancia, Adolescencia y Familia (Infamilia)* del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), fue presentado el documento «Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030. Bases para su implementación», que sistematizaba un importante proceso de debate en torno a este tema, en el cual participaron diversas instituciones y organizaciones del Estado y la sociedad civil. En el año 2010, la ENIA daría paso a la elaboración de un plan de acción, cuyo propósito sería dar comienzo a su implementación durante el quinquenio 2010-2015 (Casa, M; Villegas, B, 2015)

66 La Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud es el primer estudio oficial de seguimiento a una generación de niños representativo de la población uruguaya. Se realizó en el marco de un acuerdo de cooperación entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Instituto Nacional de Estadística y la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. El propósito del relevamiento fue «generar información de carácter longitudinal de libre disponibilidad, a efectos de fomentar el estudio de la situación de la primera infancia en Uruguay e informar al diseño de políticas». El programa *Uruguay Crece Contigo* elaboró un documento base en el que definió un conjunto de áreas temáticas de interés que fueron

A partir de 2015, ucc pasó a depender del MIDES. En ambas inserciones institucionales se propuso «consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia a través de una política que garantice los cuidados de protección adecuados de las mujeres embarazadas y el desarrollo integral de niños y niñas menores de 4 años, desde una perspectiva de derechos». Se denominó como política integral «que enmarca sus acciones universales y focalizadas en una triple institucionalidad programática y política: los objetivos sanitarios del MSP, las políticas de primera infancia de INAU y los ejes estratégicos del MIDES» (*Uruguay Crece Contigo*, Programa de acompañamiento familiar, MIDES, 2016).

El programa ucc está organizado en distintos componentes. Algunos de ellos abarcan dimensiones y niveles de intervención que, se podría afirmar, eran anteriormente atribuidos a otros sectores de políticas, en particular, el sector salud.

Por ejemplo, los aspectos vinculados al control en salud de los niños (nutrición, consejo sobre prácticas de crianza, etcétera) tienen en Uruguay una larga trayectoria. Un caso paradigmático es el denominado ‘programa Aduana’, que fue creado a principios de la década de 1970 en el Área Materno-Infantil del Ministerio de Salud Pública y que estaba dirigido a asegurar la vinculación de los niños nacidos en las maternidades públicas, durante el primer año de vida, a los servicios públicos de salud de Montevideo. Este programa tuvo varias reformulaciones que fueron aumentando su cobertura y varios de sus supuestos fueron base de las nuevas coberturas para la infancia en el Sistema Nacional Integrado de Salud. (ASSE, 2014)

Varios de esos aspectos son retomados en la formulación de ucc. Por ejemplo, dentro del componente *Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía* de ucc, se propone como objetivos «fortalecer las capacidades de las familias para desarrollar buenas prácticas de crianza, mejorando de esta manera las condiciones de salud, de nutrición y el desarrollo infantil, a través de un trabajo en los hogares más vulnerables llevado a cabo por técnicos del área social y de la salud». Para ello, se seleccionan operadores de cercanía que realizan un acompañamiento a familias con mujeres embarazadas y niños menores de 4 años que presenten situaciones a atender, de acuerdo a protocolos de riesgo.

Como fuera expresado al inicio del libro, las familias son seleccionadas a partir de información proveniente de bases de datos (MIDES y Certificado de Nacido Vivo) y

---

relevadas en la encuesta, tales como el estado nutricional, situación sanitaria y desarrollo, cuidado y prácticas de crianza. Ver: Salud, Nutrición y Desarrollo en la primera infancia en Uruguay. Primeros resultados de la ENDIS. INE, Udelar, OPP, MSP, MIDES, UCC: 2015.

derivadas de instituciones y actores que operan en el territorio, como por ejemplo: los equipos de Atención Familiar (MIDES e INAU), servicios de salud del Sistema Nacional Integrado de Salud (en particular de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) y de todas aquellas instituciones públicas o de la sociedad civil que operan a nivel territorial.

Si bien desarrolla acciones universales para garantizar los cuidados y la protección de embarazadas y niños menores de 4 años, también despliega un conjunto de acciones focalizadas en la pobreza. De hecho, ucc es uno de los denominados 'programas prioritarios' que forma parte de los componentes de la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS), hiperfocalizados en la población en situación de indigencia y vulnerabilidad.

Se podría afirmar, en términos de hipótesis, que las estrategias del trabajo profesional planteadas por el programa *Uruguay Crece Contigo* se encontrarían asociadas a procesos de medicalización de la vida social, en tanto expansión de los parámetros médico sanitarios a áreas cada vez más amplias de la vida social. En este caso se habría planteado, desde lo político-institucional, una extensión de prácticas propias de profesiones de ese campo, hacia el campo de competencias de los denominados 'operadores de cercanía', realizando una combinación de las prácticas más tradicionales presentes en el campo de la salud desde inicios del siglo xx (Ortega, 2011), con fundamentaciones provenientes de campos de saber hiperespecializados, como el de las neurociencias y la economía.

En el presente capítulo se pretende profundizar, entonces, a través del análisis de los componentes socioinstitucionales del programa, así como de los discursos de los denominados 'operadores de cercanía', sobre cuáles han sido las principales transformaciones que se pretendió incorporar en las prácticas profesionales y cómo ellas se vinculan a los cambios más profundos, de índole institucional, asociados al «nuevo» sistema de protección.

Con el objeto de profundizar en las nuevas modalidades de intervención profesional, en el presente estudio se toman como fuentes los documentos institucionales, los testimonios de un grupo de discusión realizado con operadores del programa y entrevistas a agentes calificados del área directriz y también los protocolos del programa de acompañamiento familiar del programa *Uruguay Crece Contigo*.

En el primer punto se profundizará, a partir de la producción bibliográfica sobre el tema, del análisis del discurso de agentes calificados en el programa y de los

documentos institucionales, en los nuevos supuestos utilizados para explicar las necesidades de la intervención profesional en el área de la primera infancia y de qué manera ello ha orientado la organización institucional.

En segundo lugar, se exponen, a través del análisis del contenido de documentos del programa y de los protocolos de intervención, las categorizaciones que operan para la selección de las familias beneficiarias de UCC, así como las acciones y resultados atribuidos a los operadores de cercanía del programa. Se tomará en cuenta la concepción de riesgo biológico y social como factor de ingreso y se describirán las tareas que están pautadas para cada dupla y cómo estas han cambiado en el pasaje del programa de Presidencia al MIDES.

En tercer lugar, a través del estudio de los documentos institucionales y de los testimonios de los profesionales entrevistados, se profundizará en aquellos aspectos que se relacionan con el nuevo conjunto de demandas a las profesiones que se manifiestan a través de las tareas a desarrollar, más allá de las especificidades de su período de formación y competencias definidas.<sup>67</sup>

Es posible analizar estos aspectos a través de las expectativas que se atribuye a la nueva figura del operador de cercanía y a las nuevas condiciones que se plantean para el trabajo profesional. Estos aspectos se vinculan necesariamente con las nuevas modalidades de caracterización e identificación previa de la población a la que se dirigen las prestaciones y a los criterios de riesgo aplicados para su «detección», que también serán analizados.

## **ARGUMENTOS UTILIZADOS PARA EXPLICAR LAS NUEVAS MODALIDADES DE INTERVENCIÓN PROFESIONAL EN EL ÁREA DE LA PRIMERA INFANCIA**

El tema de la infancia, desde diferentes perspectivas, ha sido central en las ciencias sociales; autores como Donzelot (1986); Foucault (1998), Boltanski (1974), Ariès (1987) y otros muchos han contribuido a pensar diferentes aspectos relacionados con esa etapa de la vida.

En Uruguay, el tema de la actualmente denominada 'primera infancia' constituyó un asunto de estudio privilegiado desde la historiografía (Barrán, Caetano,

---

67 No fue posible acceder al dato del número de operadores de cercanía de UCC en el período estudiado ni a sus profesiones de origen. Ese dato hubiese resultado significativo para evaluar

Porzecanski, 1996); la sociología (Kaztman, 2011; Morás, 2012); la demografía (Cabella, 2012, 2009; Pellegrino, 2010), sin contar los innumerables estudios provenientes de las denominadas 'ciencias de la salud'.

A partir de la década de 1980, varios estudios comienzan a dar cuenta del fenómeno de «infantilización de la pobreza», y ponen el foco de atención en aspectos anteriormente no visualizados con tanta contundencia. Los estudios pioneros de Terra (1986, 1990) son una referencia.

Desde el trabajo social, varios han sido los estudios que hacen centro en la problemática de la familia y la infancia (Vecinday, 2014; Ortega, 2008, 2011; Leopold; 2014; De Martino, 2014).

Por su parte, la preocupación político institucional por esta población se manifiesta en Uruguay desde fines del siglo XIX. En el marco de estrategias de medicalización de la vida social, los dispositivos institucionales que se diagramaron en ese momento histórico matriciaron un tipo de intervención de las profesiones que se fueron creando y desarrollando en el campo médico sanitario (Ortega, 2011). Ese tipo de intervención privilegiaba, ya, por lo menos en el caso del trabajo social, el contacto cercano con la familia y la visita domiciliaria como modalidad primera de abordaje.

Los problemas relacionados con el abandono, la mortalidad infantil y las prácticas de crianza constituyeron temas centrales desde fines del siglo XIX, a partir de los cuales se organizó una serie de intervenciones dirigidas especialmente a las familias pobres, con diferentes modalidades. Como señalan Ortega y Vecinday,

dichas modalidades de intervención se apoyaron en una serie de mecanismos institucionales que se fueron construyendo a lo largo del período y que incluyó la intervención de organismos internacionales, la construcción de bases de datos cada vez más sofisticadas, la creación de instituciones nacionales especialmente dirigidas a dar respuesta a estas problemáticas, así como la constitución de un cuerpo de agentes profesionales de diferentes formaciones, particularmente entrenados para intervenir en las situaciones que se planteaban como problemáticas. (2011: 2)

A pesar de que esas estrategias de intervención están presentes en las prácticas profesionales socioasistenciales desde, por lo menos, principios del siglo XX, en el

---

el peso de las profesiones del campo de la salud y del campo social y, particularmente, del trabajo social.



caso de los nuevos programas de proximidad esas estrategias son planteadas como novedosas o se propone su rediseño sobre nuevas bases, para lograr los objetivos propuestos.

Las estrategias de intervención del programa *Uruguay Crece Contigo*, objeto de análisis en el presente capítulo, que como se ha dicho surge en 2012 y con algunas variantes se extiende hasta la actualidad, se apoya en varios componentes conceptuales fundamentales que son plasmados en varios documentos institucionales, entrevistas y artículos aparecidos en la prensa con mucha publicidad, y que formaron parte del campo documental del presente estudio.

En primer lugar, como indican Chavez, Hontou y Piquinela, el discurso institucional plantea que

UCC se fundamenta en la noción de primera infancia como oportunidad (Heckman). Las políticas focalizadas en esta etapa de la vida de las poblaciones en situaciones de pobreza y desigualdad condicionan el resultado de las otras políticas sociales, ya que la inversión en esta etapa tiene buenos resultados en educación, salud y convivencia social. (2006: 8)

Este argumento, que ha sido planteado tanto por las autoridades de la política como incluido en los programas de capacitación dirigidos a los operadores de cercanía, intenta constituirse en un «criterio de verdad» que dé sustentabilidad a la inversión realizada: por provenir de la economía y haber sido planteado por quien ganó el premio Nobel de Economía en el año 2000, es colocado como «evidencia».

Se podría interpretar, también, como una respuesta a los estudios que plantearon la infantilización de la pobreza como un problema central en Uruguay, pero llama la atención que el argumento, más que estar dirigido a rastrear y de alguna manera intervenir sobre los orígenes de ese problema estructural, al verse asociado en el discurso a los problemas planteados al desarrollo infantil y a las prácticas de crianza, aparece como dirigido a fundamentar las estrategias orientadas a la modificación de los comportamientos de las familias y, por tanto, a orientar también las estrategias llevadas adelante por los operadores de la política.

En ese sentido, el discurso ofrecido por el profesor Ricardo Uauy, de Chile, el 27 de setiembre de 2017 en el seminario organizado por ucc, podría constituir un ejemplo paradigmático de la serie argumentativa.<sup>68</sup>

---

68 Véase, por ejemplo, la conferencia magistral que el Prof. Ricardo Uauy, de Chile, realizó en Uruguay el 27 de setiembre de 2017, en <http://uruguaycrece.mides.gub.uy/90265/conferencia->

Un segundo aspecto a desarrollar se relaciona con cómo se establece la relación de ucc, en el campo conceptual, con el sistema sanitario.

Ya en los orígenes del programa, en la página web de Presidencia de la República de fecha 8 de junio de 2012, en entrevista a la directora de ucc (quien tuvo un papel central en el desarrollo del programa desde sus orígenes) se expresa lo siguiente respecto a los fundamentos que justificaban la creación del programa: «En la última encuesta, realizada en conjunto entre MIDES, UNICEF y Salud Pública, se constató que la anemia, tanto en el embarazo como en los primeros años de vida, en los niños comprendidos entre 6 y 23 meses es de un 31,5 %. La anemia producida por déficit de hierro —micronutriente esencial para el desarrollo neurológico— puede producir alteraciones del aprendizaje en etapas posteriores».

La identificación de la anemia en el embarazo y en la primera infancia como fundamento de la creación de ucc también resultó una novedad, ya que el abordaje de ese tipo de problema había sido tradicionalmente competencia del propio sistema de salud. Cabría preguntarse sobre el argumento que primó, ante la detección de ese problema: en vez de optar por fortalecer el propio sistema sanitario para mejorar su respuesta, se optó por su inclusión como objeto de abordaje del nuevo programa.

El ubicar la necesidad de una respuesta a ese tipo de problema fuera del sistema de salud estaría indicando una serie de encuentros y desencuentros entre ambas políticas. Ello puede ser rastreado tanto en el discurso de las autoridades como en el de los propios operadores de cercanía, que fueron entrevistados en el presente estudio.

En la entrevista a un agente calificado de orden directivo de ucc, realizada en el marco de esta investigación, se pueden ubicar algunos de los motivos que guiaron esa decisión:

En primer lugar, la referencia a los problemas de desinstitucionalización de muchas de las familias a las que se llega a través de ucc. Utilizando una metáfora, este directivo indicaba:

Bueno, te subís en el bote, vas hasta los islotes en que está la gente que no accede a los servicios y venís hasta los servicios. Esa es una mirada. Cuando llegás a los muelles, no siempre te reciben o no siempre están preparados para recibir a esta gente. Entonces, ahí hay una... (forma de identificación de) qué carencias de recursos humanos tenemos en los

servicios. De alguna manera, estas funciones están incomodando a las otras. [...] Hay una cuestión de incomodar en términos de: estoy trayendo lo peor de cada casa y te lo traigo a los muelles; si no te gusta el olor que tiene y no te gusta como son y no te gusta que sean de esta forma y tengan estas sensibilidades y estos modos de expresarse... Si vos sos un constructor de puentes, lo que va a ocurrir en las cabeceras de los puentes es importante. O sea, no es solo que el puente resista el paso sino qué sentido va a tener la circulación y qué va a provocar en los otros lados. Entonces, cuando vos venís y construís puentes acá tienen que ocurrir cosas, porque ya el ecosistema cambió. Y el efecto fue un efecto bien interesante, porque la evidencia es la evidencia.

Entonces, a pesar de que el área de política que tradicionalmente fue la depositaria de dar cuenta de esos problemas de nutrición, control de embarazo, sífilis materna y del niño, así como los problemas de desarrollo infantil era el sector salud, en oportunidad de la creación de ucc, se podría decir, se produce una «extensión» de esas competencias a un programa recién creado, que carecía de una estructura institucional fuerte y que no contaba con los recursos humanos suficientes.

Todos los aspectos vinculados a la denominada 'intersectorialidad', que es también una característica privilegiada de los nuevos programas de proximidad, tienen una centralidad especial y, como se verá en el ítem tercero de este capítulo, influyen en las demandas planteadas y en el desarrollo de las competencias que se establecerá a los profesionales que se desempeñen en el programa.

Otro elemento a tener en cuenta en el análisis de los nuevos fundamentos del programa, que influirán en las estrategias de intervención de los operadores, es la referencia a los aspectos vinculados al desarrollo y en particular al desarrollo neurológico de los niños.

Otro de los argumentos centrales utilizados recurrentemente a lo largo del desarrollo del programa, y que aparece en la entrevista a la directora de ucc en el reportaje de fecha 8 de junio de 2012, es el que hace referencia a que contar con un Sistema Integral de Protección a la Infancia en Uruguay se hace necesario: «Porque entre la concepción y los cinco años, se sientan las bases de todo el desarrollo posterior del individuo. Mientras que en los primeros dos años se constituye una parte importante del desarrollo intelectual, emocional, físico/inmunológico y social, entre los dos y los cinco años, se establecen los pilares del aprendizaje posterior, de la educación formal y de las competencias sociales».

También hace referencia a los aspectos genéticos que se complementan con el ambiente donde el niño crece. Explicó que el 80 % del cerebro crece solamente en los primeros años de vida. «El cerebro de cualquier recién nacido pesa 400 gramos, alrededor de 1.100 gramos se alcanza a los dos años, y a los 18 años la masa encefálica llega a unos 1.400 gramos [...] Un niño que es querido, cuidado y estimulado cognitivamente será emocionalmente más seguro y estará mejor integrado a la sociedad», manifestó la jerarca. Agregó que es necesario invertir ahora porque, de no existir cambios, dentro de 20 a 30 años no mejorarán los indicadores como país.

Ese aspecto es reiterado en varias oportunidades por los gestores del programa y por los propios operadores de cercanía como un fundamento central para la intervención temprana, y tiene que ver con el desarrollo cerebral en los primeros meses de vida.

Surgió en el grupo de discusión la siguiente afirmación: «Teníamos el dibujo del cerebro chiquitito y el cerebro más grande... yo, cuando presentaba el programa UCC, presentábamos con esa imagen, era nuestro fundamento, siempre ha sido nuestra bandera, no es nada en contra de lo social y de lo biológico, todos hablamos de lo mismo, nada más que tenemos de fondo...».

Más allá de los avances en el conocimiento del desarrollo del sistema neuronal en los niños, llama la atención la centralidad de este discurso en la fundamentación de la existencia del programa. A pesar de no ser un tema central del presente estudio, tal como lo afirmaban Ortega y Vecinday, citando a Rosanvallón,

se registran progresos en otras áreas de conocimiento, algunos de los cuales comienzan tímidamente a atravesar los análisis de lo social y, por ende, de las respuestas sociales construidas para hacer frente a las dificultades de individuos y grupos. Ese sería el caso de los progresos de la genética médica que «van a provocar una revolución considerable en nuestra percepción de la relación de los individuos con la sociedad. [...] los progresos de la genética llevan a una reevaluación radical del análisis de los riesgos de salud, lo que conduce a una visión a la vez más individualista y más determinista de lo social [...] la medicina genética revela causas orgánicas *previsibles* [...] Con el conocimiento genético, de aquí en más, se pasa del grupo al individuo para personalizar el riesgo [...] En numerosos casos también conviene matizar el conocimiento de los riesgos innatos mediante la consideración de los comportamientos». (Rosanvallón, 1995, citado en Ortega y Vecinday, 2010: 51)

No se pretende interrogar el propio discurso sobre el desarrollo cerebral en el niño, sino indagar en cómo llegó a transformarse o constituirse en uno de los fundamentos centrales de la intervención sobre la infancia pobre. Ello podría asociarse a la preeminencia de las políticas basadas en estrategias individualizadoras de la vida social que habrían pasado a formar parte de los fundamentos de los criterios de focalización y con la necesidad de ubicar asuntos que pueden calificarse como «evidencia científica».

No entra dentro de los objetivos del presente estudio profundizar en este aspecto, pero sí cabe destacar que tuvo un impacto muy fuerte en la caracterización de las competencias de los operadores de cercanía que fueron contratados para llevar adelante el programa.

Como se verá más adelante, también tuvo sus consecuencias en el relacionamiento con los profesionales del sector salud, o por lo menos en la autopercepción de los operadores de cercanía respecto a los profesionales del sector salud.

## **EL RIESGO Y LAS VARIABLES DE INGRESO AL PROGRAMA: NUEVAS DEMANDAS Y PROTOCOLIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PROFESIONAL**

Se podría afirmar que, a lo largo del tiempo de implementación del programa, el peso de la fundamentación más estructural que tenía que ver con los datos sobre la infantilización de la pobreza va perdiendo peso argumentativo, pasando a ocupar una centralidad mayor aquellos aspectos comportamentales de las familias que deberían ser transformados a partir de la intervención de los operadores de cercanía.

Ese tipo de intervención podría relacionarse también con la adopción, por parte de ucc, de la perspectiva de riesgo biológico y de riesgo social como forma de ingreso al programa.

Ortega y Vecinday plantean, en ese sentido, que

valga a modo ilustrativo, el discurso sobre los nuevos riesgos, los que, al centrar la cuestión del riesgo en los comportamientos individuales vinculados al estilo de vida (Mitjavila, 1999, 2004; Caponi, 2007) apelan al despliegue de estrategias de autocuidado, donde la protección frente a los riesgos potenciales no es susceptible de ser socializada, tal como ocurría frente a los riesgos clásicos. El desmonte del esquema clásico de protección social va de la mano con la exacerbación de estos

nuevos riesgos y el apelo a la responsabilidad individual en términos de estrategias de autocuidado. La pobreza es comprendida como una experiencia individual, y por lo tanto es esta experiencia la que debe ser transformada mediante estrategias de capacitación, socialización y transferencia de herramientas. (2010: 51)

Se trataría de un nuevo dispositivo institucional caracterizado por una preocupación previa por la identificación de las poblaciones a las que se dirigen las prestaciones y un cambio en el papel atribuido a las profesiones. En este sentido, el riesgo se presenta como el principal indicador de ingreso al programa, establecido bajo un conjunto de variables que, de estar presentes en una familia, hacen que esta se transforme en beneficiaria. En 2012, primera versión del programa, el riesgo biológico se presentaba como el principal elemento a ser atendido para que una familia ingresara al programa, medido a través de variables tales como la presencia de anemia —tanto en embarazadas como en menores de 4 años—, bajo peso —por debajo de los percentiles deseables—, enfermedades congénitas o de transmisión sexual, así como carencias de controles tanto en la embarazada como en el recién nacido y en menores de 4 años. Se trataría de indicadores caracterizados por ser medibles y objetivos, para efectivizar el ingreso a ucc. El riesgo social ya estaba establecido en 2012, pero no como factor exclusivo de ingreso al programa. A los efectos de la elegibilidad, debía reunirse la doble condición de riesgo biológico y social.

El riesgo social se definía como presente «en aquellos hogares en situación de pobreza, según el icc, para la población referida de las bases de datos o por la aplicación de un *screening* para la población captada a nivel territorial». En la versión del programa en 2016, se agregan nuevos indicadores al riesgo biológico, tales como consumo problemático en embarazadas, riesgo de bajo peso en menores de 2 años, riesgo de retraso de talla, recién nacido (hasta el primer mes de vida) hijo de mujer con bajo peso, recién nacido (hasta el primer mes de vida) hijo de mujer con anemia, recién nacido hijo de mujer con depresión durante el embarazo, recién nacido hijo de mujer que no controló su embarazo, hijo de mujer menor de 20 años, consumo problemático de los referentes del niño y depresión materna.

El riesgo social, en 2016, es definido como existente en aquellos hogares cuyos integrantes no acceden al ejercicio pleno de sus derechos, principalmente sociales, civiles y económicos. «En estos casos, excepcionalmente, se incluirán en el programa previendo la aparición de situaciones de riesgo o daño biológico». El riesgo social en la versión actualizada del programa se presenta como posible factor de ingreso al programa, aun en ausencia del riesgo biológico.

El programa establece que, en caso de extremo riesgo social sin presencia de elementos de riesgo biológico, deben estar presentes al menos dos de los criterios que se listan a continuación: beneficiario de asignaciones familiares no contributivas o beneficiarios de las asignaciones familiares contributivas por un monto salarial menor a 5 BPC; niño que no esté inscripto en el Registro Civil; referentes adultos sin identificación civil; nivel educativo alcanzado por la mujer madre del niño al momento de nacer, de primaria completa o menos; vivienda localizada en asentamiento irregular, viviendas precarias o situación de calle; mujer privada de libertad, embarazada o con hijos menores de 4 años; mujer en situación de trata o tráfico o situación de hambre (cuando en los últimos 3 meses la familia relata no haber contado con los recursos suficientes para alimentarse).

Se entiende que el lugar otorgado al riesgo social respondió a un cambio de dirección en el programa en 2016, y los aspectos sociales pasaron a tener mayor relevancia. Por otro lado, a partir de la experiencia de los operadores de cercanía, se constató que muchas de las familias no presentaban indicadores de riesgo biológico, pero aun así se encontraban en situación de extrema vulnerabilidad social y «debían ser intervenidas». A su vez, una vez que los indicadores de riesgo biológico, tales como el bajo peso o la anemia, mejoraban o se superaban, se constató que, en función de otras carencias de índole socioeconómica, estos volvían a estar afectados, por tanto, la intervención en los aspectos estrictamente biológicos no aseguraba la permanencia de la familia en una situación favorable.

Según las indicaciones del programa, a partir de la incorporación de nuevos indicadores que pueden poner en riesgo a la familia, la intervención de los operadores se orienta a movilizar los activos familiares con el objetivo de prevenir posibles situaciones de riesgo o daño biológico futuro. Conforme apuntan Beltrán y Espeldoye,

la ampliación de los criterios de selectividad basados en los riesgos de orden social —en ausencia de riesgo biológico—; también van en la línea de la prevención, y a la vez permiten captar, derivar y monitorear las trayectorias de esta población [...] los criterios de riesgo sanitario operan como eje de cualquier proceso de selección e intervención en las familias pobres. Si bien la inclusión del riesgo social aporta a una posible mirada más amplia sobre los problemas, auspicia a su vez como elemento de selección de familias que, aun en una situación sanitaria favorable, necesitan ser intervenidas por ucc o por otros programas, a efectos de monitorear su situación, gestionando socialmente el riesgo desde el territorio. (2017: 426)

En términos generales, entonces, se podría afirmar que la inclusión de la perspectiva de riesgo como criterio para la selección de las familias beneficiarias de ucc — en sus dos vertientes: riesgo social y riesgo biológico— permitió a los gestores del programa estandarizar, de una manera más precisa, los criterios de ingreso al programa. Como se dijo, el peso atribuido a uno y otro factor fue variando a lo largo de su implementación y tal como se desarrolla en el punto siguiente, esa perspectiva dio lugar a la elaboración de protocolos que tuvieron como objetivo estandarizar la intervención de los profesionales que integran las denominadas «duplas», que también son seleccionadas sobre la base de la distinción de «lo biológico» y «lo social».

## **PROTOCOLOS DE INTERVENCIÓN EN UCC: DEMANDAS PROFESIONALES Y ESTANDARIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN**

Desde sus comienzos, *Uruguay Crece Contigo* estableció protocolos a efectos de estandarizar la intervención, considerando los objetivos del programa y los resultados esperados. Los protocolos de 2012 y 2016 coinciden con la inserción institucional del programa (Presidencia, OPP y MIDES). Estos forman parte del componente *Territorios para crecer*<sup>69</sup> y del programa *Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía*, y se trata de documentos-pauta de intervención para los operadores, siguiendo estrictos criterios de intervención y resultados esperados para cada uno de los objetivos. Las duplas de operadores de cercanía deben realizar su intervención con base en estos protocolos y registrar los resultados alcanzados en los sistemas informáticos creados para ello.

Es posible afirmar que los protocolos se fueron modificando, básicamente, por dos aspectos: cambios en la dirección del programa y nuevos mandatos institucionales y, a partir de la sistematización de la crítica y aportes de los equipos territoriales (operadores y supervisores). La metodología de intervención, creada en cierta medida sobre la experiencia de los operadores en su trabajo de campo, fue alimentando el contenido de los protocolos.

Uno de los cambios principales es la reducción del número de familias a ingresar por cada dupla de operadores: pasaron de captar un máximo de 100 familias —según el protocolo de 2012— a captar entre 40 y 50 —según el protocolo 2016—. La captación implica, a su vez, el trabajo permanente con ese número de familias, estableciendo metas para cada una de ellas, según la situación particular y los recursos con los

---

69 Este componente se plantea como objetivo: «Promover el desarrollo infantil temprano con un enfoque territorial que ponga el acento en igualar las oportunidades desde el comienzo



que cuenta la propia familia, los proporcionados por el programa y los existentes en el territorio. Este cambio en el número de beneficiarios por dupla respondió a una demanda de los propios operadores ante la constatación de que el trabajo de cercanía era de tal complejidad que resultaba imposible ofrecer una intervención de mínima calidad para el número de familias estipulado.

En el protocolo de 2012, para la «asignación de la modalidad de intervención» no se establece un detalle exhaustivo de esta etapa más que la aplicación de los formularios de línea de base, mientras que en el protocolo 2016 se coloca el énfasis en el establecimiento de un vínculo de confianza con la familia que habilite el acompañamiento y la realización de un diagnóstico situacional (potencialidades de la familia y factores protectores; riesgo y daño sanitario y riesgo social). Asimismo, la planificación de la intervención se haría de acuerdo al diagnóstico; el equipo, junto a la familia, definiría las metas del acompañamiento y los plazos para su cumplimiento, así como la intensidad de la intervención.

También se establece que el desarrollo del acompañamiento se hará de acuerdo a la planificación, realizando una propuesta mensual de las áreas temáticas y actividades a desarrollar en cada visita y coordinaciones institucionales. Las visitas domiciliarias se complementan con actividades grupales y trabajo en red, con el objetivo de promover los vínculos intrafamiliares y del entorno más cercano, la vinculación de la familia con referentes institucionales y la referencia con la red de servicios.

Se podría afirmar que la nueva organización institucional pretendió dar más integralidad a las intervenciones y ampliar la mirada en el abordaje de las problemáticas familiares. Esta integralidad estuvo orientada al trabajo intersectorial e interinstitucional, con un enfoque territorial. Se pudo constatar que, si bien la intervención orientada a la familia fue considerada exitosa, la permanencia de los resultados en el tiempo dependía en cierta medida de la interlocución entre cada familia y los recursos del territorio de pertenencia. Para ello, en el protocolo 2016, se flexibilizan las metodologías y se transversalizan las políticas en una triple institucionalidad programática y política (MSP- INAU -MIDES). Las acciones de acompañamiento toman en cuenta diferentes escenarios y adaptan su metodología a cada uno de ellos (entre otras: acompañamiento en situación de privación de libertad; en situación de trata y tráfico; discapacidad), entrevistas domiciliarias, actividades grupales, apoyo en la gestión para el acceso a prestaciones, trabajo en redes y articulación interinstitucional. Asimismo, se

---

de la vida». (Programa de Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía, 2012: 5).

apuesta a una mayor articulación entre UCC, ETAF y *Jóvenes en Red*, como programas prioritarios del MIDES.

En el protocolo 2016, entonces, la cercanía aparece acompañada de otras metodologías, que se explicitan más claramente (grupalidad, redes, coordinaciones), que van en la misma línea, pero perfeccionan los medios para lograr este acercamiento y lo hacen poniendo el énfasis en el trabajo en red. Este elemento no aparecía en el protocolo 2012 más que como una coordinación periódica con servicios o para gestionar prestaciones sociales; ni estaba prevista la participación en redes temáticas, nodos, etcétera.

En relación a la función del operador y al trabajo de cercanía, en el protocolo 2012 no se encuentra una definición de *cercanía*, mientras que en protocolo 2016 se define como «una estrategia de proximidad para el abordaje de determinadas situaciones familiares, conociendo la vida cotidiana, brindando orientaciones pertinentes y oportunas y contribuyendo a mejorar las condiciones para el ejercicio pleno de sus derechos» (UCC, Programa de Acompañamiento familiar. Protocolo de trabajo de los equipos técnicos, 2016).

En cuanto a las funciones de los operadores, se solicita básicamente que realicen el acompañamiento a las familias beneficiarias, cumpliendo con la periodicidad establecida en el protocolo según la modalidad de intervención (Puente, Acompañamiento, Buen comienzo y Cercanía). La visita es por excelencia la herramienta de intervención a ser utilizada por los operadores, en ambos protocolos.

En relación a los recursos locales y la articulación con estos, en 2016, el énfasis en la articulación territorial es mayor; se solicita a los operadores que articulen recursos con otros equipos que se encuentren trabajando con la familia; que conozca y mantenga reuniones con los servicios locales y asista a espacios interinstitucionales donde se definan estrategias de trabajo para las familias.

Tanto en el protocolo 2012 como el 2016, el operador deberá mantener informado a su supervisor en todo momento, así como deberá registrar los datos de cada familia y las acciones llevadas adelante con cada una de ellas.

En ambos protocolos, la intervención está centrada en objetivos, acciones y resultados esperados, refiriéndose en todo momento a «la dupla» sin determinar las funciones específicas de cada uno de los operadores según su orientación (sanitaria o social).

## LOS OPERADORES DE CERCANÍA

El análisis de los documentos anteriormente considerados, así como de los testimonios de los operadores y directivos del programa ucc habla de la relevancia atribuida al trabajo *de cercanía* que es demandado a los profesionales que son contratados para desempeñarse como *operadores* en las nuevas políticas sociales.

La posibilidad de incluir ese tipo de denominación de cargos ya constituyó una novedad en la gestión estatal. Cabe recordar que, en el ordenamiento estatal de la protección social durante la segunda mitad del siglo xx, que incluye las políticas de salud, infancia, educación, seguridad social y otras, la estructura de cargos y la forma de su provisión se debió ajustar a criterios estrictos en cuanto a diferenciación de profesiones y especificidad de las tareas atribuidas a cada una de ellas. Ese tipo de estructura fuertemente consolidada continuaría vigente en esas áreas de política que son aquellas con las que los nuevos operadores deben relacionarse: INAU, ASSE, ANEP, entre otras.

La creación del MIDES en 2005 y la introducción de nuevas formas de gestión de las políticas sociales permitió que en ese ministerio la estructura de cargos y funciones fuera flexibilizada y se comenzara a hacer más énfasis en las tareas y funciones a desarrollar, ampliando el número de profesiones convocadas a intervenir y creando figuras y denominaciones nuevas.

En el caso de ucc, como ya fue dicho, la intervención se organiza en duplas de técnicos denominados 'operadores de cercanía', que trabajan con las familias beneficiarias. Como ya fuera analizado en el punto segundo de este capítulo, las acciones a ser desarrolladas por estos operadores están protocolizadas por el programa y se enfocan en la identificación de las poblaciones, así como en rigurosas pautas de intervención con las familias, siguiendo indicadores y secuencias establecidas previamente.

Chavez, Hontou y Piquinela (2016) presentan los resultados de la investigación *Análisis de las prácticas de los operadores de UCC*, en la que se plantearon describir las prácticas que componen la proximidad que, según indican, parece ser la novedad de los programas que se definen por ese atributo. Coinciden en señalar la dilución de los límites entre las profesiones ante el énfasis en el perfil de la política de cercanía, estrictamente ligado a la práctica.

Psicólogos, médicos, nutricionistas, educadores sociales, parteras, psicomotricistas y trabajadores sociales, incluso estudiantes avanzados de estas disciplinas, devienen operadores y forman las duplas que recorren el territorio nacional. Si bien la profesión

es condición necesaria para acceder a ser operador, el programa busca profesionales que puedan incorporar funciones asociadas a otras disciplinas. Lo más relevante no son entonces las identidades profesionales, sino la novedosa composición identitaria que emerge del ensamble entre los operadores y la experiencia en el campo de intervención. (Chavez, Hontou y Piquinela, 2016: 10)

Ese nuevo conjunto de demandas a las profesiones, que se manifiesta a través de las tareas a desarrollar más allá de las especificidades de su período de formación y competencias definidas, plantea tanto a nivel institucional como a nivel de las profesiones una serie de tensiones que se intentarán enumerar en este ítem.

De la entrevista a personal directivo de ucc surge que existe una decisión político institucional de pensar e instrumentar el trabajo profesional de modo más flexible, en la medida en que

es un trabajo que es súper sensible, donde vos lo que te tenés que preguntar todo el tiempo es si lo que vos hacés es lo que precisa la gente y no lo que te gusta. Está bien que te guste, pero acá el contrato es para hacer lo que la gente precisa y para eso te lo tenés que preguntar.

Posteriormente agrega que tiene una evaluación positiva acerca de esta nueva modalidad:

Creo que los pone en una función distinta. Los pone en diálogo, porque una vertiente es de lo social y otra vertiente es de la salud. Y te pone ante un problema sociosanitario del otro lado. Y, además, con un problema sociosanitario en un contexto de protección social vulnerada. Entonces claro, te va dando, en los hechos, un conjunto de gente que se sale de su rol profesional y empieza a cumplir otro. Por eso, cada tanto tiempo tenés que pasar raya para ver qué estás cumpliendo más allá de tu rol [...] Entonces yo valoro positivamente las figuras estas que te sacan de la profesión. Me parece que hay que conceptualizar teorías y métodos de trabajo. Sobre todo, no tanto técnicas. Yo cuando hablo de metodologías de trabajo no hablo de técnicas, de dinámicas de grupo, entrevistas. Metodología como actitud, cómo me paro, cómo juego parte de ese vínculo yo también, cómo problematizo, me parece.

De los testimonios de los operadores de cercanía en el grupo de discusión, en el marco de la presente investigación, surge que

en mi caso, fue que se diluyen un poco las fronteras de la especificidad de cada profesión en esto de que la figura del operador tiene que poder

medir la hemoglobina, trabajar con derechos vulnerados en la promoción y en pro de esos derechos vulnerados, tiene que saber y poder escuchar, tiene que poder dar consejería en relación a la lactancia materna y la alimentación... O sea, que diluye las fronteras del saber de cada una de las profesiones, que por un lado me parece que está bueno porque hace que uno amplíe su cabeza en un montón de cosas. En mi caso, yo al menos, me ha tocado trabajar desde que entré con nutricionista, salvo en un lapso que estuve con una psicomotricista, pero me permitió aprender un montón de cosas sobre nutrición, y en su momento sobre psicomotricidad, de las cuales no tenía idea, de las cuales no quiere decir que sea especialista en la materia...

Por ejemplo, en el caso de una licenciada en enfermería que se desempeña como operadora de cercanía, ante la pregunta sobre si se sentía trabajando como enfermera, respondió: «No, para nada... a veces, por ejemplo, yo qué sé, en algún caso podés aportar algo puntual, aportar tus saberes de enfermería, pero no me siento para nada trabajando como enfermera».

Según el directivo de ucc entrevistado, una de las estrategias que se hace imprescindible para lograr el desempeño esperado de los operadores es la de la formación permanente, que logre unificar los discursos.

Se podría afirmar que la denominación de ‘operador de cercanía’, tal como surge de los discursos institucionales como de los propios profesionales, estaría abarcando una serie de tareas y funciones que deberían asegurar una relación directa con los usuarios, fundamentalmente producida en el domicilio, y una serie de tareas de acompañamiento en variadas gestiones, asesoramiento, además de variadas coordinaciones institucionales. Según los testimonios de los operadores, el inicio del programa

fue como muy artesanal [...] lo primero que se le pide al programa por lo general es que apoyemos a las prestaciones que les corresponden [...] para ir construyendo la demanda, para ir pudiendo cumplir con los demás objetivos que tienen que ver más con la cercanía y con poder trabajar pautas de crianza, hábitos saludables, ver el tema de la salud de los gurises y eso...pero creo que el programa tiene esta mirada integral y es como bastante ambicioso en eso.

Por otro lado, en forma complementaria, se explicita:

Creo que lo de cercanía tenemos un producto hoy en día como operadores, sabemos lo que hacer, o sea, creo que tenemos un rol definido hoy día

después de 5 años [...]; nosotros trabajamos desde el acompañamiento, desde el domicilio, desde esta visión de cercanía que es mucho más que ir a domicilio [...] en el formulario de cierre preguntamos ¿qué es lo que más te gustó del programa? y a mí, en mi caso, muchas veces se ha repetido el tema de la escucha, de que alguien venga a mi casa a conversar conmigo, esto de poner al sujeto en otro lugar.

El vínculo establecido entre el operador y la familia es considerado fundamental:

Un montón de cosas que quedan como libradas un poco a esto del vínculo que establece el operador con la familia [...] y en esto del trayecto que hace la familia en el proceso de intervención quedan como muchas veces libradas a ese vínculo que se establece más que en algunas potencialidades en sí del propio programa y que por eso que la fortaleza siempre ha sido y siempre la han destacado del propio programa los operadores... que son el arma que... son la banderita del programa... y es como esa cuestión de arengar, arengar ...pero que en realidad muchas veces sos vos con la mochila y por detrás, ¿qué es lo que tenés? Un montón de no respuestas, o un montón de negativas a esas necesidades.

Tal vez, un concepto que sintetiza esta condición podría ser el que explicitó un operador:

Los técnicos son la política pública y dependiendo de cómo nosotros en el barrio generemos vínculos con las demás instituciones, eso hace que se genere cierto entramado, que a la familia le facilita un montón.

Dubet (2006), al analizar el que denomina 'trabajo sobre los otros' permite contextualizar alguno de los debates o tensiones que son colocados en esos discursos. El autor parte de la siguiente hipótesis central:

Durante mucho tiempo, el trabajo sobre los otros fue concebido como un proceso institucional, procedía de lo que llamaremos un 'programa institucional'. El programa institucional no designa un tipo de organización ni un tipo de cultura, sino un modo de socialización o, para ser más precisos, un tipo de relación con el otro, que el maestro, el sacerdote o el médico podían poner en la práctica con sus alumnos, sus fieles o sus pacientes (Dubet: 2006: 22).

El autor señala que ese sería un modelo en declive y estudia en profundidad el caso del trabajo social como profesión. Llama la atención que varias cuestiones que plantea para el caso del trabajo social puedan ser vehiculizadas para el análisis del lugar del operador de cercanía:

Si nos atenemos a la definición que dimos de programa institucional, puede considerarse un caso específico el trabajo social, el de un trabajo sobre los otros en que el trabajador mismo cumple con las tareas de institución o, en todo caso, se piensa como tal [...] Es un trabajo de vocación ligado a valores considerados universales y en un trabajo que simultáneamente apunta a controlar y a liberar a los individuos [...] La vocación de los trabajadores sociales está menos fundada sobre valores generales que sobre una creencia fundamental, que seguirá largo tiempo indiscutida: «la relación con el otro es de por sí un programa pedagógico». (Dubet: 2006: 264)

Ello podría estar asociado a que una parte considerable de las funciones socioinstitucionales atribuidas al operador de cercanía podrían ser asimilables a las atribuidas previamente al trabajo social como profesión (Weisshaupt: 1988).

En cuanto a las funciones históricamente reconocidas y legitimadas para el trabajo social, asociadas a la intervención y la asistencia, se observa una gran apertura hacia otras profesiones del área social e incluso del área de la salud. Estudios anteriores (Mitjavila, Vecinday, 2011; Mitjavila, Ortega, 2013) indican un énfasis en las funciones de inspección y alimentación de enormes bases de datos que, en términos generales, no requerirían de una formación específica.

Es posible identificar en los discursos de los operadores de cercanía algunos componentes que transitan entre la omnipotencia y el desencanto de la tarea asignada:

El vínculo que uno genera es diferente, hace que se movilicen otras cuestiones, que la persona se empodere y logre esas cosas [...] uno viene en general... somos casi todos jóvenes, por recibirse, porque entraron muchos estudiantes avanzados o recién recibidos como con una energía, una formación en políticas públicas desde otro paradigma, otro gobierno también operando... y gente que viene... el trabajador social de antes, que era él... el operador social también... vos venís como a invadir un terreno, no?

Otra de las operadoras agrega:

A mí me parece que, por lo menos a mí, yo desde que entré a la universidad sabía que quería salir para poder trabajar en la sociedad y cambiar eso que uno siente de joven, cambiar el mundo, yo creo que ucc te da la oportunidad, no de cambiarlo todo pero de contribuir en la medida de lo posible a cambiar algo de la realidad de alguna familia, de alguna, no de todas, y a mí me parece que eso que desde la primera infancia uno tiene como mucho más esperanza.

Esos discursos se ponen en tensión con otros que califican las tareas del operador de cercanía: como que «colocamos parches» o «que también hace que sea desgastante por momentos el tema del trabajo, que se llega a momentos de mucho estrés, porque uno siente que hay muchas cosas que dependen pura y exclusivamente de uno...»

Respecto al componente de la intersectorialidad, que es central en esta política, también se marcan tensiones al momento de establecerse las relaciones entre profesionales de ucc y de los organismos sectoriales (salud, educación, niñez, etcétera) que, como se explicitó anteriormente, mantienen estructuras de cargos definidas y estandarizadas:

El programa nace intentando dar respuesta en algunos baches de otras políticas que existían a nivel país dirigidas como a primera infancia que tenían algunos pequeños vacíos [...]; hace falta provocar ese cambio en las instituciones para que reciban más a la población con la que trabajamos y que no quede el proceso en la puerta de la institución, en la ventanilla [...]; yo creo que es como una metodología que también empezó a construirse y que ahora estamos en un proceso de consolidar, que empezó como un poco con el objetivo de descentralizar, de llevar los servicios al barrio, acercar aquellos servicios a los que la familia no llegaba, ir hacia ellos pero que en realidad es mucho más que eso, no? Es como esto de trabajar desde una concepción del sujeto como un sujeto de derecho sin una institución, desde un encuadre rígido y fijo... creo que la cercanía es eso, trabajar con el otro es mucho más horizontal, sin un encuadre institucional como el tradicional, que implica obviamente una cercanía física, pero va mucho más allá de esto de ir al domicilio.<sup>70</sup>

Ese tipo de valoraciones se encuentran relacionadas a las condiciones de trabajo de los operadores, que responden a esa necesidad de favorecer ese vínculo que se produce en el propio domicilio. Ello llega a tal punto que carecen de un espacio físico para desempeñar su tarea:

Claro, porque cuando te hablan de fulano, de F, no te hablan de MIDES, incluso que la institucionalidad juega un poco con esto de que si la familia no accede a determinadas cosas... muchas veces depende de vos como operador y muchas veces que no... esto que hablamos hoy... deberían existir algunas cosas mínimas que sean de la institución, tema transporte, por ejemplo.

---

70 Un análisis de los componentes de intersectorialidad presentes en los programas *Cercanías y Jóvenes en Red* puede encontrarse en Leopold *et al.* (2015).



Varias son las contradicciones y tensiones que fue posible identificar, a partir del presente estudio, en el campo de la atención a la primera infancia con la creación del programa *Uruguay Crece Contigo*. Todas ellas tienen relación con los cambios operados en el campo de la protección social, la implementación de transformaciones institucionales en el área de las políticas sociales y la atribución a nuevos agentes de funciones socioinstitucionales de larga data.

## CONSIDERACIONES FINALES

El estudio realizado de los distintos componentes del programa *Uruguay Crece Contigo*, que se relacionan con el papel de las nuevas prácticas profesionales puestas en juego en el abordaje de la primera infancia en Uruguay, permitió identificar elementos relevantes que, en síntesis, alimentan la reflexión sobre las funciones socioinstitucionales de los saberes expertos en las sociedades contemporáneas.

El análisis de las fuentes permitió identificar trazos que caracterizan las nuevas modalidades de gestión de lo social, que privilegian la tarea a desarrollar y no tanto los profesionales que tengan las competencias para llevarla a cabo.

Los nuevos fundamentos de la política, en la economía y en las neurociencias, crean un espacio donde esos saberes hiperespecializados otorgan mayor legitimidad a la instrumentación de prácticas profesionales que, por ese motivo, cobran mayor relevancia y sufren procesos de revalorización.

Se podría afirmar que las tareas que se solicita cumplir se caracterizan por un nivel alto de complejidad: no solo serían tareas inspectivas o de cumplimiento de requisitos para acceder a las diversas prestaciones, sino de intervención intensiva, *de cercanía* a nivel familiar y comunitario.

Si se formula la pregunta acerca de si los profesionales llamados a intervenir reciben formación universitaria específica para esos abordajes, se podría llegar a afirmar que, en la valoración de las competencias para las tareas, esos aspectos no son considerados en profundidad. Como fuera mencionado anteriormente, la extendida elaboración de protocolos de actuación que pretenden guiar en forma pormenorizada la intervención de los profesionales convocados a intervenir estaría intentando subsanar ese tipo de dificultades, aunque yendo en desmedro del fortalecimiento de las autonomías profesionales.

Las prácticas de los operadores yuxtaponen variadas actividades que pueden provenir, indistintamente, de varias tradiciones profesionales. Combinan la realización de técnicas y la utilización de instrumentos anteriormente apropiados por alguna de las profesiones del campo de lo socioasistencial. Como plantean Chavez, Hontou y Piquinela (2016) «las identidades profesionales quedan diluidas en un entramado sociotécnico del cual emerge la composición del operador de cercanía, un híbrido de la intervención social» (p. 12).

El énfasis es colocado, entonces, en la tarea a desarrollar, atribuyendo a las profesiones de «lo social» competencias que van más allá de las propias de cada formación específica. Ello se podría asociar a una debilidad en la definición de lo que Freidson (1996) denomina 'jurisdicción profesional', que tendría relación con las funciones y tareas que son reconocidas como competencia de cada profesión. Esa jurisdicción aparece más claramente definida y respetada en el caso de aquellas profesiones que han obtenido el monopolio en la definición de sus competencias y funciones. También se podría identificar una complejización en las relaciones que se establecen entre los tipos de racionalidad presentes en el seno de cada una de las profesiones, que según Freidson (1978) se pueden distinguir en: racionalidad clínica, presente en los operadores de campo; burocrática, en los espacios propios de la administración, y científica, en el de la formación académica. El autor destaca la importancia de la retroalimentación de los tres espacios en el proceso de construcción de la autonomía profesional.

Otro aspecto a destacar sería que, en el nuevo diseño de las políticas sociales, las familias que pasan a ser beneficiarias de las prestaciones son muchas veces identificadas y seleccionadas fuera de la relación asistencial cara a cara. La proliferación de cada vez más sofisticadas bases de datos estadísticos, poblacionales y territoriales permiten la identificación de las familias y de los problemas de las familias e, incluso, de las prestaciones a las que podrían tener acceso, antes del inicio de la relación asistencial.

Los factores antes reseñados complejizan las relaciones establecidas entre las profesiones que son convocadas a intervenir en el campo de lo social, tanto a nivel de la formación como de la intervención profesional.

Un último elemento a ser mencionado remite al valor que se les atribuye a los indicadores de riesgo biológico y de riesgo social y el lugar que estos ocupan para el acceso al programa. Estos auspician no solo de puerta de entrada de una familia a ucc, sino que habilitan la intervención de los operadores en un conjunto de aspectos vinculados a la crianza, los vínculos y las trayectorias familiares. En este sentido, el

discurso médico-sanitario influye fuertemente en la perspectiva de los operadores, y cualquier intervención de tipo psicosocial parecería orientada para el logro de metas sanitarias. En cuanto a las especificidades profesionales y la delimitación del campo de «lo biológico» y de «lo social», la forma de trabajo en duplas complejizó las relaciones interprofesionales, puesto que, según los discursos de los propios agentes, se produjo una zona de confluencia/tensión acerca de las tareas a desarrollar, que se presupone afecta no solo las trayectorias profesionales, sino la calidad de la intervención ofrecida.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ariès, F. (1987) *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Madrid: Taurus.
- Barrán, J.; Caetano, G.; Porzecanski, T. (com.) (1996) *Historias de la vida privada en el Uruguay. El nacimiento de la intimidad 1870-1920*. Montevideo: Taurus.
- Beltrán, M. J.; Espeldoye, C. «Un análisis de los criterios de selección de beneficiarios del programa de acompañamiento familiar de Uruguay Crece Contigo». En: *Transformaciones sociales, Protección Social y Trabajo Social*. XII Congreso Nacional de Trabajo Social. Montevideo, 6 y 7 de julio de 2017.
- Boltanski, L. (1974) *Puericultura y moral de clase*. Barcelona: Ed. Laia.
- Cabella, W (coord.) (2012) *Análisis de situación en población: Uruguay*. UNFPA. Comisión Sectorial de Población. Montevideo: Trilce.
- Cabella, W. (2009) *Núcleos temáticos: Informe sobre hogar y familia*. Montevideo: INE.
- Casa, M; Villegas, B. (2015) «De la ENIA a la acción del Estado». En *Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales 1*. UDELAR-FCS.
- Chavez, J.; Hontou, C.; Piquinela, P. (2016) «La proximidad en las políticas públicas: tensiones entre el abordaje de la vulnerabilidad social y la evidencia científica». En *Revista Polis e Psique*; 6 (2): 5-24.
- Donzelot, J. (1986) *A policia das familias*. 2.ª edición. Rio de Janeiro: Ed Graal.
- De Martino, M. (2014) *Familias y Estado en Uruguay: Continuidades críticas 1984-2008: lecturas desde el Trabajo Social*. Montevideo: Ediciones universitarias UDELAR-CSIC.
- Dubet, F. (2006) *El declive de la institución. Profesiones, sujetos e individuos en la modernidad*. Barcelona: Gedisa editorial.
- Foucault, M. (1987) «La voluntad de saber» En *Historia de la sexualidad*. Vol. 1. Madrid: Siglo veintiuno editores.

- Freidson, E. (1978). *La profesión médica. Un estudio de sociología del conocimiento aplicado*. Barcelona: Ediciones Península.
- Freidson, E. (1996) «Para uma análise comparada das profissões: a institucionalização do discurso e do conhecimento formais». *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Vol. 11, n.º 31; 141-145. Recuperado de: <http://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/registro/referencia/0000001192>.
- Kaztman, R. (2011) *Infancia en América Latina: privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano*. Santiago de Chile: CEPAL: Unicef.
- Leopold, S. (2014) *Los laberintos de la infancia. Discursos, representaciones y crítica*. CSIC, Colección Biblioteca Plural. Udelar.
- Leopold, S; González, C; Baraibar, X; Paulo, L. (2015) Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social. En *Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales 2*. UDELAR-FCS.
- Mitjavila, M. R., Vecinday, L. (2011) «El enfoque de riesgo como dispositivo individualizador en el campo social» En: *Transformaciones del Estado Social. Perspectivas sobre la Intervención social en Iberoamérica*. Vol. 1: 79-104. 1.ª ed. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Mitjavila, M.; Ortega, E. (2013) *Profesiones, poder, conocimiento*. Trabajo presentado en el XVI Congreso Brasileiro de Sociología. Recuperado de: [http://www.automacaodeeventos.com.br/sigeventos/sbs2013/inscricao/resumos/0001/PDF\\_trab-aceito-2590-1.pdf](http://www.automacaodeeventos.com.br/sigeventos/sbs2013/inscricao/resumos/0001/PDF_trab-aceito-2590-1.pdf)
- Morás, L. E. (2012) *Los hijos del Estado. Fundación y crisis del modelo de protección -control de menores en Uruguay*. Montevideo: SERPAJ.
- Ortega, E. (2008) *El Servicio Social y los procesos de medicalización de la sociedad uruguaya en el período neobatllista*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Ortega, E. (2011) *Medicina, religión y gestión de lo social. Un análisis genealógico de las transformaciones del servicio social en el Uruguay (1955-1973)*. Montevideo: CSIC, UDELAR.
- Ortega, E; Vecinday, L. (2010) La trayectoria individualizante de la producción de conocimiento en el campo social En *Revista Escenarios*. Vol. 15: 50-58. ISBN: 1666-3942. Revista arbitrada de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata. Espacio Editorial.
- Ortega, E; Vecinday, L. (2011) *Viejas y nuevas formas de gestión social en el campo de la primera infancia*. Trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR, Montevideo, 13-14 de setiembre de 2011. En: <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Ortega-Vecinday.pdf>

- Pellegrino, A. (2010) *La población de Uruguay: breve caracterización demográfica*. Montevideo: Doble Clic.
- Terra, J. P. ; Hopenhaym, M. (1986) *La infancia en el Uruguay (1973-1984): efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste*. Montevideo, CLAEH, UNICEF, Ediciones de la Banda Oriental.
- Terra, J. P. ; Hopenhaym, M. (1990) *Infancia y políticas públicas: pobreza, desnutrición y retraso psicomotor*. Montevideo. Instituto Humanista Cristiano.
- Vecinday, L. (2014) *Protección social en Uruguay: transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social en el Uruguay: El caso del Plan CAIF 20132009*. Montevideo: Ediciones Universitarias UDELAR
- Weisshaupt, J. R. (ORG). (1988) *As funções sócio-institucionais do serviço social*. Sao paulo: cortez editora.

## **FUENTES**

- Administración de los Servicios de Salud del Estado (2014). Manual de procedimiento de Reperfilamiento del Programa Aduana. <http://www.asse.com.uy/contenido/Manual-de-Procedimiento-de-Reperfilamiento-Programa-Aduana-7903>
- Ministerio de Desarrollo Social. Programa Uruguay Crece Contigo (2016)
- Uruguay Crece Contigo (2012) *Componente: «Acompañamiento familiar y trabajo de cercanía» Protocolo de intervención*. OPP-Área Políticas Territoriales. Montevideo, Uruguay.
- Uruguay Crece Contigo (2016) *Programa de Acompañamiento familiar. Protocolo de trabajo de los equipos técnicos*. MIDES-Dirección Uruguay Crece Contigo-División territorios para crecer. Montevideo, Uruguay.
- Entrevista a Director de Programa MIDES. 2017.
- Grupo focal con profesionales del programa Uruguay Crece Contigo. 2017.

DE LA HISTORIA SIN MOTOR: APUNTES  
SOBRE LA DESPOLITIZACIÓN DE LA MATRIZ  
DE PROTECCIÓN SOCIAL DURANTE LA ERA  
PROGRESISTA. EL CASO DEL PROGRAMA  
*URUGUAY TRABAJA*

ELIANA CEDRÉS



## INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo, la autora se propone esbozar algunas de las características que permean el diseño y la ejecución de las políticas sociales de índole laboral ensayadas durante la era de gobiernos progresistas. En este caso, se centrará en el programa *Uruguay Trabaja*, basándose en el aspecto de la despolitización de la política como respuesta a una situación social que también —entiende— permanece despolitizada. Esta idea sugiere la postura de la autora, en tanto afirma la ausencia o la mínima expresión de la lucha de clases en el devenir de las causas y consecuencias que forman la situación de desempleo que pretende atender el programa antes nombrado.

El texto se presenta buscando que el aspecto de la despolitización sea mostrado en las diferentes aristas que hacen al tema elegido: en un principio, se plantea la desigualdad en la que se encuadra la cuestión social; posteriormente, se desarrolla la concepción de la responsabilidad individual desde el paradigma de la activación como componente despolitizante; en un tercer apartado, se expresan algunas características de las políticas que buscan atender esta cuestión y, por último, las nociones más



ideológicas que atraviesan a la sociedad en este aspecto de la aparente ausencia de lucha de clases.

Finaliza el documento con algunas conclusiones que buscan seguir ahondando en el debate planteado en su desarrollo.

## ¿Y QUÉ ES ESO DE PROLETARIOS?<sup>71</sup> LA DESIGUALDAD DESPOLITIZADA

*Debe haber un interés de la sociedad en el bien común. El capitalismo no lo va a hacer porque está en su naturaleza ser depredador. Es la política la que debe aportar la justicia social que le falta al capitalismo.*

Expresidente José Pepe MUJICA<sup>72</sup>

La pregunta que abre el trabajo —y que fue realizada desde la curiosidad de una persona que había sentido nombrar esta palabra: *proletarios*, como desde lejos, ajena— carga de realismo a la situación más concreta que había detrás de los debates que se estaban dando entre el trabajador del SUNCA y la acompañante social. Al final, «todo profundo problema filosófico se reduce a un hecho empírico puro y simple» (Marx; Engels, 1974: 47)

Y el hecho empírico puro y simple deja ver un trasfondo ideológico complejo: la distancia infinita entre ese beneficiario-participante y la clase trabajadora, que lejos de verse como trabajador —y proletario— pregunta desnortado por quiénes son sus pares.

Este beneficiario de un programa no se ubica en una *clase*, entre otras cosas

---

71 Comentario de un participante de *Uruguay Trabaja* al oficial del SUNCA que participaba del programa como referente de construcción, mientras este hablaba con una acompañante social sobre el 1.º de mayo.

72 Se hará especial hincapié en citas de Mujica, por tratarse del presidente que más alabó, a mi entender, la noción de «si querés, podés» que está en el trasfondo de la política. Mujica sugiere que es la ausencia de política lo que provoca la injusticia social, sin embargo —como se verá en más adelante— no se trata de la ausencia de política, sino de una política de la despolitización. Cita disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/politica/mujica-la-politica-debe-aportar-justicia-social-que-falta-al-capitalismo/20000035-3283226>

porque las modificaciones en la cuestión social desde el avance del capitalismo lo han ido ubicando en un nuevo *no lugar* creado para este tipo de personas, que son catalogados como «inempleables», «inútiles para el mundo» (Castel, 1997).

Históricamente, podemos decir que, con el estallido de la Revolución Industrial, la pobreza como problema social se expande a gran parte de la población que se trasladó del campo a la ciudad en busca de trabajo, generando condiciones de hacinamiento y miseria en los alrededores de las fábricas.

Lo que hasta ese momento era conocido como la *cuestión social*, y cuyo concepto «aludía al vacío, a la fractura entre el modelo contractualista del derecho, tal como fue establecido a fines del siglo XVIII, y la situación de desigualdad histórico concreta» (Murillo, 2006: 11), pasó a definirse y concretarse como la *cuestión obrera* (Castel, 2001), que tenía en su eje la producción y reproducción de la mano de obra de la industria incipiente, poniendo en el tapete la organización de la vida de los pobres desde aspectos como la higiene, los cuidados, etcétera.

Estas modificaciones en la *producción* llevan aparejadas ciertas alteraciones en la *reproducción*, y así deben estudiarse: al decir de Marx (1974: 30), «la suma de las fuerzas productivas accesibles al hombre que condiciona el estado social y que, por tanto, la “historia de la humanidad” debe estudiarse y elaborarse siempre en conexión con la historia de la industria y del intercambio».

En esa lógica de producción capitalista, entonces, la pobreza era (es) un mal necesario, y su medición venía dada desde los clásicos (Smith, Ricardo, Malthus) como la relación valor-trabajo. Posteriormente, en el período neoclásico, se pasará al binomio utilidades-escasez (De Martino *et al.*, 2015: 77) que aún hoy sigue permeando los discursos de los organismos a la hora de focalizar la política pública, sin cuestionar la paradoja escasez-abundancia.

Es menester señalar que «por primera vez en la historia, la pobreza crecía en razón directa con el aumento de la capacidad social de producir riquezas» (Netto, 2003:58), por lo que el capitalismo es no solo el productor por excelencia de mercancías inimaginables, sino también el productor inédito de pobreza, cuando las condiciones están dadas para que esto no suceda.

El obrero vivía desde «la lógica del cazador», al decir de Merklen (2005), viviendo al día, de trabajos zafrales. El desempleo comenzaba a verse como un problema social y, sobre todo, este segmento de los desempleados que trabajaban días sí y otros no, por lo que había que hacerlos «desaparecer» para poder controlar el mercado de trabajo.

En este escenario, las políticas sociales de la época buscaban, desde la lógica disciplinaria, ejercer el control social de los proletarios desde subsidios de desempleo condicionados (a lo que haya).

Topalov (1990), desde su trabajo *De la cuestión social a los problemas urbanos*, trae la poca recepción de estas políticas a nivel de los pobres, quienes se mostraban reticentes a toda forma de asistencia, y no comparten en su mayoría las preocupaciones de los reformadores.

A comienzos del siglo xx, con el surgimiento de las ciencias sociales, se recrearán las representaciones del otro, el obrero, el pobre. Se genera entonces, en forma paulatina, un cambio a la hora de pensar los problemas sociales y los instrumentos para erradicarlos —si esto pudiese ser cierto—. Desde la Revolución Industrial, la burguesía utilizaba la categoría «clases peligrosas» (Topalov, 1990) para definir a una masa poco diferenciada de pobres, que vivían en barrios pobres, y tenían problemas «de pobres».

En este escenario, el pobre era el único responsable de su presente y su futuro, y el Estado el encargado de reencauzar la conducta desviada. Se fracciona primero a la clase peligrosa, entre obreros respetables y masas empobrecidas, a la vez que esta última se irá diferenciando en función del problema particular que los ataña.

La ciencia y la administración, como plantea Topalov (1990), tomarán un rol central en la nueva forma de atender la cuestión social, y los trabajadores sociales serán los principales ejecutores de esta gestión de la pobreza.

Se comenzará a ceder su lugar al experto. Y este experto pondrá en juego sus objetivos profesionales en tensión con los objetivos de la clase que lo sustenta: la burguesía. El magnate y el reformador se dan la mano, con el fin de una «sociedad organizada», que generará las bases para la apología a la norma objetivada. (Topalov, 1990)

Despolitizando la realidad social, se generará una suerte de *historia sin motor* que dará un empujón a la aplaudida tecnocracia como camino confiable para conseguir los objetivos de una sociedad organizada, mientras sigue dejando —aún hoy— ciudadanos por fuera.

La responsabilidad colectiva irá abriendo posibilidades de acción estatal, sin que por ello se deje de considerar la responsabilidad individual que culpa a los fracasados por su fracaso. Esta parte de «culpa» legitimará en el futuro el control social de las clases que no logren adecuarse al modelo de progreso esperado.

La segunda mano invisible, al decir de Topalov —que seguramente es la izquierda—,<sup>73</sup> buscará sutilmente, en algunos casos, la superación de la cuestión social a través de la creación de productores eficaces y consumidores racionales. Quienes no entren ahí; quienes restan, serán siempre, y por los siglos de los siglos, los inútiles para el mundo.

Los participantes de *Uruguay Trabaja* (al menos en el área metropolitana) comparten esta condición de pobres no-proletarios, en tanto a pesar de que el requisito para participar sea 2 años de desempleo,<sup>74</sup> y sean considerados personas activas económicamente, es decir «en edad de trabajar», la mayoría se mueven en lógicas laterales, de un programa a otro, sin un trabajo estable desde hace años, por no tener para ofrecer lo que el mercado desea comprar.

Muestra de esto es el trabajo que se realiza con la mayoría de los participantes al llegar, que poco tiene que ver con la inserción laboral, o bien estaríamos hablando de una previa muy débil. Pues se parte de trámites de cédula de identidad, pasando por el odontólogo, y midiendo cuestiones como la integración social de la persona a través de la asistencia a un paseo que se realiza durante el programa.<sup>75</sup>

El hecho de que se trabajen esas problemáticas habla de la población participante y del tipo de política y resultado que se busca, desde la noción que a partir de la división del trabajo se da también una división de lo social. Cada cual se mueve en un determinado círculo exclusivo de actividades, que le es impuesto y del que no puede salir. Este *campus* (Bourdieu) parece determinarlo, la persona no tiene más remedio—viéndose privado de los medios de vida— que seguir en un espacio acotado, y *Uruguay Trabaja* no busca romper ese círculo.

Se transforman en un conjunto de excluidos: «colecciones (y no colectivos) de individuos que no tienen nada en común, más que compartir una misma carencia. Se definen en función de una base solo negativa» (Castel, 2004: 63).

No llega a ser productor eficaz, y mucho menos un consumidor racional. Es el

---

73 Topalov plantea metafóricamente esta comparativa con la mano invisible «de la derecha» propuesta por el economista Smith, insinuando que la segunda mano invisible es una propuesta de política económica intervencionista asociada históricamente a la izquierda, pero con fines que siguen siendo más capitalistas que nunca.

74 Ley 18640: Programa Uruguay Trabaja

75 Estas cuestiones están debidamente pautadas en la evaluación que se realiza a través del software Q-Flow dentro del Smart, al que acceden como plataforma los técnicos sociales, y por el cual posteriormente serán medidos. Desde las OSC es común que se nos plantee que los objetivos deben estar cumplidos, pues pueden perder la licitación.

hombre sin derechos: su mercado no lo quiere; su vecino le teme; su gobierno lo entretiene. Son «los dejados de lado de las protecciones clásicas» (Castel, 2004: 89).

Su realidad social, económica, política parece carecer de trasfondo a primera vista. Como si se tratara de seres de otra galaxia que llegaron como por arte de magia a instalarse en nuestra sociedad para pedirnos ayuda. Reducir el problema a una oportunidad de capacitación para el trabajo o la posibilidad de pertenecer a un grupo de camaradería con pares —sobre todo pares por sus carencias— es por demás irrisorio y apolítico. En definitiva, es la misma alienación.

## **EL GOBIERNO DE LAS GANAS: LA RESPONSABILIDAD DESPOLITIZADA**

*Nunca se resignen.*<sup>76</sup>

Como se viene bosquejando, la cuestión social en su expresión más crítica se palpa en los grupos más desfavorecidos de la sociedad, en esta lógica de lucha entre el capital y el trabajo, en el que ni siquiera ellos son contemplados. Desde

esta contradicción entre el interés particular y el interés común, se define en la creación del Estado una forma propia e independiente, separada de los reales intereses particulares y colectivos y, al mismo tiempo, como una comunidad ilusoria, pero siempre sobre la historia real de los vínculos existentes [...], y sobre todo [...] a base de las clases, ya condicionadas por la división del trabajo, que se forman y diferencian en cada uno de estos conglomerados humanos y entre las cuales hay una que domina sobre todas las demás. (Marx; Engels, 1974: 35)

Esta forma independiente y separada se ha ido impregnando de una lógica de despolitización, que no reconoce la lucha de clases que está en el fondo de todas las tensiones.

Si venimos a la historia reciente de Latinoamérica, vemos que recién a mediados del siglo xx llegan los planteos del economista inglés Keynes, introduciendo el planteo de un rol activo del Estado en materia económica, en busca de minimizar los impactos de los ciclos económicos desde siempre dejados a la buena mano invisible del mercado.

---

76 Mujica a participantes de Uruguay Trabaja. <http://www.subrayado.com.uy/Site/noticia/24697/mujica-a-beneficiarios-de-uruguay-trabaja-nunca-se-resignen>

Desde esta premisa, el economista basó su modelo en dos aristas político económicas: por una parte, la creación del pleno empleo a través de la inversión del Estado en obras públicas e infraestructura civil o productiva y, por otra parte, la generación de subsidios económicos básicos para las familias que no estuvieran contempladas en el punto anterior.

En cierta forma, buscaba fomentar desde lo público la existencia de esos productores capaces y consumidores racionales que lo privado no estaba pudiendo hacer. Que los individuos tuvieran garantizado el acceso a los bienes y servicios que considerasen indispensables a las personas, es decir: «que los hombres se hallen, para «hacer historia», en condiciones de poder vivir» (Marx; Engels, 1974: 28)

De todas formas, y con las fallas propias del planteo, la teoría propulsada por Keynes insinuó un proceso de politización de la economía, aceptando los fracasos del mercado y justificando la intervención estatal en la economía. (Mariatti, 2016)

Viniendo al Uruguay, hasta mediados del siglo xx (Kaztman, 1999) se vive una época de apogeo socioeconómico, que se caracterizaba por un entramado capitalino de pequeñas y medianas empresas, generando un desarrollo industrial importante con respecto a la región y siendo, además, fuente de trabajo estable.

Esto, sumado a los empleos estatales que cuñó la herencia de gobiernos batllistas, tornaban a Montevideo —sobre todo— un destino excelente para el desarrollo de expectativas laborales, mostrando una aparente cohesión social, en la que la era industrial y el trabajo asalariado arreglaban cualquier indicio de fisura en esta «sociedad amortiguadora» (Real de Arzúa, 1984).

A partir de la crisis del 60 (Cancela y Melgar, 1986), dada por la caída del MSI (Modelo de Sustitución de Importaciones) y con él también el declive del Estado de bienestar, se comienza a desarticular una ciudad basada en el trabajo industrial y estatal, que necesita cada vez más de prestaciones que el Estado no puede cubrir. A finales de los 60, la incorporación de las mujeres en el mercado laboral, en busca de mayor ingreso para las familias, hace que las tasas de desempleo aumenten; mientras, empeoraban las condiciones sociales del país y la región, desembocando en las dictaduras del Cono Sur. Es así que se reducen los puestos de trabajo estable, y durante los 70 y 80 cae el peso del Estado como empleador, y surge un nuevo modelo de desarrollo basado en la privatización de la economía, que se plasmará en los 90 de la mano de los consejos del *Consenso de Washington* (Nahum, 2012).

Esta historia, con un devenir que culmina en un neoliberalismo potente, se sostiene, con algunos matices, hasta hoy. Pero nos centraremos en los componentes dentro de las modificaciones en la matriz de protección social, que acarrea nociones de pobreza y superación propias del liberalismo, con la característica de la individualización y responsabilización del pobre, propio de una despolitización de la respuesta de la situación y, por lo tanto, de la causa, que no reconoce ni el contexto ni el trasfondo social de la situación particular.

En este entendido, las políticas sociales

muchas veces son vistas sin tomar esto en cuenta, como si fuesen calles de una sola mano, como si solo tuviese la burguesía intereses en un sistema educativo universal y gratuito, o en una política preventiva y de salud, etcétera. La ciudadanía es entonces resultado de lucha, conquista histórica, reconocimiento político. Asociado entonces a procesos de legitimación del orden burgués, la malla de protección social es expresión de la lucha de clases y de las conquistas de los trabajadores. (Mariatti, 2016:31)

En estas conquistas, la protección es entendida en forma colectiva y no particular, partiendo de un esquema que diferencie la protección personal de la protección social, al decir de Mariatti: «Cuando la protección se individualiza deja de ser protección, pues esta existe como protección en tanto trasciende al individuo y no depende de su responsabilidad privada» (2016: 56).

En el programa *Uruguay Trabaja*, es innegable lo que traemos al comienzo como el «gobierno de las ganas». Esta idea de ser «un empresario de sí mismo» (Foucault, 2007: 264), que coloca a la persona en un escenario muy alejado de sus posibilidades reales.

Marx planteará que «las circunstancias hacen al hombre en la misma medida en que este hace a las circunstancias» (1974: 41), pero si consideramos el nivel de vulnerabilidad social con el que llegan al programa —su circunstancias—, pedirle que sea hacedor de su futuro es verdaderamente insensato. El programa evidencia, desde el comienzo, la tensión entre los resultados que se esperan y la imposibilidad real de vehicularlos.

Es ahí que surge el mérito como respuesta; el esfuerzo como herramienta de éxito asegurada. Y la idea que levita en la sociedad de las clases medias: «es pobre porque quiere», o siendo más benevolentes: «porque no se esforzó lo suficiente».

El individuo vuelve a ser dueño de su destino. El pobre, dueño de su pobre destino, «asistimos a una responsabilización de los agentes» (Castel, 2004: 60). Las falacias de las políticas sociales que buscan la participación y el protagonismo activo de los beneficiarios se hacen notar en esta idea de sujetos «tomadores de decisiones», con la particularidad de que deben tomarlas sin que nada de su entorno haya cambiado, mucho menos la estructura social en la que están inmersos.

## TECNOLOGÍA Y PROXIMIDAD: LA POLÍTICA DESPOLITIZADA

*Nos critican por haber gastado en los más pobres.  
Nos deberían criticar por no haber gastado el doble*

Expresidente José Pepe Mujica

Con las modificaciones en las políticas sociales del último decenio, se profundizó en una

asistencia social para «pobres» como política focalizada, [que] arrastra en su individuación un profundo contenido estigmatizante. El abordaje, en tanto supone la responsabilidad en el individuo, aparece teñido de contenido moralizante y, a la vez, se presenta como una propuesta que primero desconfía y exige demostraciones de la «objetividad» de la supuesta «pobreza» (Mariatti, 2016: 59)

Este proceso de individualización de las prestaciones es seguido y custodiado por un dispositivo de férreo control matemático-estadístico-informático en favor de la libertad económica, que disfraza la política presente en las decisiones gubernamentales y oculta, desde una supuesta objetividad técnica, la decisión en el marco de la lucha de clases. Esta tecnología al servicio de la política en cuestión será una de las patas fundamentales para que la nueva matriz de protección sea ejecutiva.

Una vez focalizado el sujeto es incorporado a la política en cuestión. En este punto «dos términos ausentes del vocabulario de la protección clásica ocupan un lugar estratégico en estas nuevas operaciones: el contrato y el proyecto» (Castel, 2004: 90) En *Uruguay Trabaja*, como en otros programas,<sup>77</sup> se elabora un contrato en común acuerdo con el participante (no beneficiario), y tienen como principales objetivos la creación y el acompañamiento de un proyecto vital. La burla empieza cuando vamos a la materialización de este tipo de políticas que suponen un chiste

---

77 Como es el caso de *Jóvenes en Red*



de mal gusto frente a la realidad económica y social de las personas con las que se trabaja.

Es ahí que entra en juego nuestro rol casi mesiánico, donde se define la segunda arista importante de este tipo de dispositivos: el trabajo de proximidad.

La idea de un acompañamiento efectivo de las personas con dificultades para ayudarlas a salir de su estado es una propuesta exigente, [...] no debe reducirse a un sostén psicológico; [...] la tendencia de los profesionales de la inserción ha sido generalmente dar prioridad a la norma de interioridad, es decir, intentar modificar la conducta de los individuos con dificultades, incitándolos a cambiar sus representaciones y reforzar sus motivaciones para «salir», como si fueran los principales responsables de la situación en la que se encuentran». (Castel, 2004: 97)

Con una «ayuda» económica y la esperanza puesta en un buen *coaching*, las nuevas políticas sociales tornarían justificables las desigualdades sociales, en tanto se le brinda una supuesta igualdad de oportunidades que no contempla, una vez más, la lucha de clases, el contexto económico social y el lugar que los sujetos ocupan en la reproducción de las relaciones sociales.

Esta modificación que incorpora el trabajo de proximidad busca trascender lo económico y trabajar sobre lo conductual, lo vincular, fundamentándose en una concepción de la pobreza que, en cierta forma, minimiza el contexto situacional de la persona, atribuyéndole la total posibilidad de superación y, por ende, la totalidad de la culpa: «como consecuencia de modos y estilos de vida equivocados» (Vecinday, 2014:108).

Esto, en la actualidad, supone un cambio en el trasfondo de la política social: Se pasa de

políticas de integración que se enfocaban en la búsqueda de grandes equilibrios, de la homogeneización de la sociedad a partir del centro, a las políticas de inserción que se orientan a la construcción de espacios sociales para quienes demuestran su inutilidad social. (Vecinday, 2013: 708)

Se siguen creando espacios paralelos al mercado de trabajo para preparar al ingreso a dicho mercado, sabiendo de antemano que, por varios factores, no habían ingresado antes, y tampoco después del programa lo harán.

Estamos frente

al paradigma de la nueva gestión pública, una reingeniería del Estado, funcionalmente necesaria para [...] administrar los efectos sociales regresivos de la libre competencia. (Mariatti y Vecinday, 2017: 52)

Esta gestión pretende poner vino nuevo en odres viejos, acompañada por la incorporación de la tecnología en el campo de lo social, y sumada a los conceptos más básicos del mundo empresarial, se basa como en tiempos anteriores en la individualización social, sumando a su vez la necesidad de «identificar atributos» para focalizar la política y así los recursos, a través de prestaciones. El pobre debe demostrar que lo es, hacerse cargo y luego de cobrar la prestación «cambiar su conducta» para salir adelante. Todo esto, apoyado en un algoritmo y un botón que superará generalmente cualquier valoración técnica al respecto. (Mariatti y Vecinday, 2017)

El Estado, en sus ensayos de ser agente integrador de estos sectores de la población, fracasa. No por ausencias, como se daba quizá antaño, sino porque sigue siendo el mercado quien gobierna, incuestionablemente. (Vecinday, 2017)

La gerencialización del campo socioasistencial ha incorporado la identificación, el monitoreo, la evaluación y la vigilancia de la población «usaria» de la política, como principales instrumentos para el éxito de estas. La tecnología, por otra parte, como principal aliada, ha permitido la expansión de la protección social individualizada, con niveles de exactitud y focalización jamás vistos.

El instrumento, ya apollado, de la cercanía del trabajo social se sumerge así en un mundo mucho más amplio y rígido, dejándolo casi sin efecto real en la intervención del cotidiano, cuando alguien en la oficina decide hacer clic.

Este proceso de individualización de las prestaciones que planteábamos antes, es entonces seguido y custodiado

por un dispositivo de férreo control matemático-estadístico-informático en favor de la libertad económica, que disfraza la política presente en las decisiones gubernamentales y oculta —desde una supuesta objetividad técnica— la decisión en el marco de la lucha de clases. (Mariatti, 2016: 56)

La ciencia y la tecnología son puestas a merced de un sistema que necesita constantemente ser legitimado.

Esta instrumentalización del conocimiento, surgida con la apropiación clasista de la ciencia, elimina en cierta forma la función liberadora del conocimiento e impone la función legitimadora. La ciencia suministraba un conocimiento indispensable de la realidad social para ilustrar una perspectiva de emancipación, pero desde mediados del siglo xx, tras la llegada del llamado ‘capitalismo de Estado’, de los fascismos, de las dos grandes guerras mundiales y de la amenaza de la eliminación nuclear del planeta, se hace cuestionable el sentido mismo de la ciencia. (Horkheimer; Adorno, 1944)

La ciencia y la administración, como plantea Topalov (1990), tomarán un rol central en la nueva forma de atender la cuestión social. Y los profesionales de lo social seremos «los misioneros de la filantropía», las principales ejecutores de esta *gestión* de la pobreza.

## ¿EL FIN DE LA HISTORIA? LA MASA DESPOLITIZADA

*Quando el pobrísimo tome las cúpulas [...]  
Y los mecánicos tomen las fábricas*

Daniel Viglietti

El paradigma de la activación que compone en parte el programa *Uruguay Trabaja*

plantea una nueva articulación de las responsabilidades sociales ante el trabajo entre el Estado, el individuo, la familia y la empresa, y se caracteriza por plantear un cierto diagnóstico acerca del problema de la falta de trabajo, y con este, una forma legítima y naturalizada de combatirla. (Serrano, 2009: 229)

Este planteo de Serrano nos coloca en las causas del desempleo de esta población que es la problemática que trata de resolver, en principio, el programa *Uruguay Trabaja*, y en el método que se pretende utilizar para resolverla. Todo parecería estar pensado antes, durante y después del pasaje del participante del programa para que sea «exitoso», y desde el primer momento se le va marcando el camino por dónde ir para que nada falle.

Se va construyendo así un sujeto en función de diferentes aspectos. Puntualmente, desde *Uruguay Trabaja*, el perfil de sujeto está enmarcado en un contrato o acuerdo que acepta el participante (no hay una alternativa a la aceptación más que dejar de

ser participante), donde claramente la perspectiva es la de un trabajo formal, con exigencias de todo tipo, pero donde se deja muy en claro que no accederá a los derechos que le corresponde a cualquier trabajador.

A modo de ejemplo: deberá trabajar en lo que se le indique, respetando autoridades, siendo puntual, usando uniforme, etcétera. Por esto recibirá un ingreso,<sup>78</sup> pero carente de gran parte de los derechos laborales.

En este caso, entonces, se busca crear un sujeto para el mercado; que se adapte, que no se queje, que se integre con sus compañeros de trabajo sin problemas, que gane poco y que se adecue a la rotación del personal y se prepare para ello.

Para Marcuse (1968), la sociedad industrial avanzada reprime la oposición y se desarrolla hasta hacerse unidimensional. Al decir 'unidimensional' se refiere a una configuración concreta de esta sociedad en la que la dominación se ejerce desde una racionalidad tecnológica que promueve una sociedad unidimensional. Se evita, de esta manera, cualquier cambio cualitativo que pudiera poner en peligro la permanencia del sistema establecido y posibilitar así una sociedad diferente.

Las reflexiones del autor sobre el contenido represivo del orden social vigente no se limitan a la dominación económica, sino —y sobre todo— a la dominación del individuo mediante diversos mecanismos —entre los que se sitúa la ciencia y la técnica— y que lo convierten cada vez más en un «hombre unidimensional», bloqueando así su capacidad de oposición, su capacidad de generar alternativas.

¿En qué medida a las personas que son incluidas en la atención del abanico de este tipo de programas no se les impone sutilmente —y sin sutileza— la sumisión frente a un «es lo que hay»? ¿No se promueve acaso la creación de un individuo fragmentado según sus problemas, manso, apático políticamente e inofensivo, que además asuma que su fracaso es culpa propia?

En la sociedad unidimensional que plantea Marcuse (1968), el individuo reproduce la represión sufrida bajo el telón de una democracia que les administra una libertad barata. Una sociedad que les suministra las necesidades

---

78 El monto que perciben los participantes por 30 horas semanales es de \$7.500 pesos (200 dólares) mensuales (2018-2019). De esas horas, alrededor de 20 horas son de trabajo concreto, el resto de capacitaciones u otras tareas grupales. Se hace especial hincapié en que se trata de un subsidio: «apoyo para la inserción laboral», que carece de cualquier derecho laboral propio del salario.

y los mecanismos para satisfacerlas, aunque no todos lleguen a ellos. Al decir del autor,

la libre elección de amos no suprime ni a los amos ni a los esclavos. Escoger libremente entre una amplia variedad de bienes y servicios no significa libertad si estos bienes y servicios sostienen controles sociales sobre una vida de esfuerzo y de temor, esto es, si sostienen la alienación. Y la reproducción espontánea, por los individuos, de necesidades superimpuestas no establece la autonomía; solo prueba la eficacia de los controles. (Marcuse, 1968: 38)

Estas necesidades que dominan al individuo

tienen un contenido y una función social, determinadas por poderes externos sobre los que el individuo no tiene ningún control: el desarrollo y la satisfacción de estas necesidades es heterónimo. No importa hasta qué punto se hayan convertido en algo propio del individuo, reproducidas y fortificadas por las condiciones de su existencia; no importa que se identifique con ellas y se encuentre a sí mismo en su satisfacción. Siguen siendo lo que fueron el principio; productos de una sociedad cuyos intereses dominantes requieren la represión. (Marcuse, 1968: 35)

Y, por tanto, deben ser modificadas por necesidades verdaderas.

Gran parte de quienes hacen política (en todas sus etapas: diseño, ejecución, evaluación) promueven sistemáticamente el pensamiento unidimensional. «Su universo del discurso está poblado de hipótesis que se autovalidan y que, repetidas incesante y monopolísticamente, se tornan definiciones hipnóticas o dictados» (Marcuse, 1968: 44)

La «dependencia personal» se va reemplazando gradualmente por la «dependencia al orden objetivo de las cosas», dirá:

La sociedad que proyecta y realiza la transformación tecnológica de la naturaleza altera la base de la dominación, reemplazando gradualmente la dependencia personal (del esclavo con su dueño, el siervo con el señor de la hacienda, el señor con el donador del feudo, etcétera) por la dependencia al «orden objetivo de las cosas» (las leyes económicas, los mercados, etcétera). (Marcuse, 1968: 171)

En la sociedad industrial avanzada, la política ya no sería simplemente un fenómeno superestructural orientada a fines prácticos, sino que se somete a las cuestiones

técnicas que pretende un margen para el manejo del Estado y que, a su vez, «vinculan a esta forma el asentimiento de la masa de la población» (Habermas, 1968: 84).

Siempre el *a priori* tecnológico es un *a priori* político, en tanto

el modo social de producción y no la técnica es el factor histórico básico. Sin embargo, cuando la técnica llega a ser la forma universal de la producción material, circunscribe toda una cultura, proyecta una totalidad histórica: un «mundo». (Marcuse, 1968: 181)

Esta nueva política de intervencionismo estatal, al estilo neoliberal, promete una despolitización de la masa de la población, que sucumbe en una sociedad sin oposición, sin alternativas. Ese es el velo tecnológico, la ponderación de la técnica y la ciencia como falsa conciencia socialmente necesaria, que hace ver desde una única óptica las relaciones de producción y todas las relaciones sociales, anclados en una fórmula que garantice no pagar a quien no corresponda, y asegure la anulación de una discrecionalidad del abordaje que pueda empañar la pureza del algoritmo. Su presencia es la presencia divina de la justicia natural.

La mal llamada ‘población MIDES’<sup>79</sup> se suma al imperativo de masificación despolitizada, en tanto los mecanismos que prevé el programa de participación son meramente maquetas de presentación para quienes los financian. Aunque en el discurso esté la descripción de adultos tomadores de decisiones, no pueden tomarlas ni fuera ni dentro del programa, mucho menos si esa decisión va en contra de lo que se les propuso y se les sugirió.

Entendemos que el programa *Uruguay Trabaja* dista mucho de ser una herramienta de integración social a partir del trabajo como categoría central del individuo, en tanto en la mayoría de los casos no se accede al empleo después de la participación, y quienes lo hacen no logran sostenerlo. Además, quienes se encargan de conectar con las empresas que pueden brindar puestos vacantes suelen negociar con trabajos precarios, mal pagos, de mala calidad, repitiendo las experiencias de explotación que ya habían vivido con anterioridad la mayoría de los participantes.

Frente a esto, el alcance de alternativas posibles dentro del programa es mínimo, y diríamos dentro de la matriz de protección social, en tanto se reanudan una y otra vez los movimientos laterales entre programas que van derivando y aceptando derivaciones de familias, dando la sensación de no tener nunca la solución.

---

79 O «los hijos del MIDES» como lo llama en forma irónica este diario: <https://www.elpais.com.uy/opinion/columnistas/washington-beltran/hijos-mides.html>

Ante este círculo infinito, mirar para el mercado parece ser considerado una atrocidad, por lo que, mientras tanto, se sigue inscribiendo gente, siguen saliendo titulares en los diarios y completando dócilmente el SMART.

## EN SUMA

El programa *Uruguay Trabaja* muestra un modo de atender la problemática del desempleo desde una noción despolitizada. Sin meterse con el mercado laboral ni las cuestiones del consumo, genera espacios para los «socialmente inútiles» (Vecinday, 2014), para quienes no son empleables, siempre por un tiempo acotado, recibiendo desde un sorteo público o de una derivación de otro programa a un individuo que le falta mucho más que trabajo: cédula, dentadura, vivienda.

Desde ahí se comienza un acompañamiento psicosocial y se le proponen al participante una serie de capacitaciones para la posterior búsqueda de trabajo, que en contadas ocasiones llega a concretarse. Muestra de esto es el cambio que han sufrido los objetivos del programa, tendiendo a la realización de un proyecto personal y no ya a la incorporación al mercado de trabajo, en tanto no se conseguía este aspecto en el porcentaje esperado.<sup>80</sup>

Desde las causas ancladas en la desigualdad social, pasando por la responsabilización del individuo por su situación y la creencia en que «con un acompañamiento que logré modificar lo conductual será parte del mercado», se sigue poniendo el énfasis en la capacidad (o discapacidad) de la persona y no asumiendo el trasfondo político de la cuestión.

La tecnología, como principal aliada de una política despolitizada, instrumentará no solo la focalización de los recursos —escasos— sino las formas de control más eficaces para seguir exigiendo a los pobres que se acostumbren a serlo, o demuestren lo contrario volviéndose «exitosos».

«El que quiere, puede» parece ser el *leit motiv* que nutre esta política de un sentido idealista, al que se abrazan también los *policymakers* de la era progresista; mientras se vacían —a conciencia— del componente de lucha de clases que está detrás del problema, y, por tanto, de la solución.

---

80 Del 20 % a 30 %. <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61584/1/uruguay-trabaja-evaluacion-y-monitoreo-del-programa.-2011-2012.pdf>

## BIBLIOGRAFÍA

- Cancela, W. y Melgar, A. (1986): «El desarrollo frustrado. Treinta años de economía uruguaya 1955-1985». Montevideo: Banda Oriental.
- Castel, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Castel, R. (2001). «¿Por qué la clase obrera ha perdido la batalla?» *Revista Archipiélago*, n.º 48: 3748.
- De Martino, M. et al. (2015): «Para una lectura alternativa de la categoría pobreza en los programas de transferencia de renta condicionada». En *Revista Fronteras* n.º 7. Recuperado de: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodetrabajosocial/wp-content/uploads/sites/5/2015/07/Fronteras-De-Martino.pdf>
- Foucault, M. (2007): *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: FCE
- Habermas, J. (1968): *Ciencia y técnica como ideología*. Madrid: Tecnos.
- Katzman, R., Filgueira, F. y Errandonea, F. (1999): *La ciudad fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo*. Recuperado de: [http://www.estudiosdeldesarrollo.net/coleccion\\_america\\_latina/ciudades\\_latinoamericanas/c6.pdf](http://www.estudiosdeldesarrollo.net/coleccion_america_latina/ciudades_latinoamericanas/c6.pdf)
- Keynes, J. F. (2005): *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Recuperado de: <http://www.listinet.com/bibliografia-comuna/Cdu332-38FB.pdf>
- Mariatti, A. (2016): *Política Social y Despolitización. Un estudio de caso en el Ministerio de Desarrollo Social y los Programas de transferencia de renta condicionada*. Montevideo: FCS. Udelar.
- Mariatti, A. y Vecinday, L. (2017): «Aproximación a las condiciones sociohistóricas de la gerencialización de la política asistencial en el Uruguay progresista». En *Revista Fronteras*, n.º 11. Montevideo: FCS-Udelar.
- Marcuse, H. (1968): *El hombre unidimensional*. Argentina: Editorial ARIES..
- Marx, Engels (1974): *La ideología alemana*.
- Merklen, D. (2005): *Pobres ciudadanos*. Buenos Aires: Gorla.
- Nahum, B. (coord.) (2012): *Medio siglo de historia uruguaya 1960-2010*. Montevideo: Banda Oriental. Recuperado de: <http://revistaseug.ugr.es/index.php/tsg/article/view/952/1070>
- Netto, J.P. (2003): «El servicio social y la tradición marxista». En *Servicio social crítico*. Borgianni, E. Guerra, Y. Montañó(Org.), Sao Paulo: Ed. Cortez Editora.



- Real de Arzúa (1984) *Uruguay, una sociedad amortiguadora*. Montevideo.
- Serrano, A. (2009): «Regulación supranacional y despolitización del trabajo: el caso del paradigma de la activación». En E. Crespo, C. Prieto y A. Serrano (eds.), *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación*, Madrid: Editorial Complutense/CIS.
- Topalov, C. (1990): «De la «cuestión social» a los «problemas urbanos»: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo xx». *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (125), 337-354. Recuperado de <http://bit.ly/2O8YuwG>
- Vecinday, L. (2013): «La reconfiguración del campo asistencial: el caso del Plan de Equidad de Uruguay» En *Serv. Soc.*, São Paulo, n.º 116: 700-724.
- Vecinday, L. (2014): *Protección social en Uruguay: transformaciones institucionales y tecnológicas de protección social en el Uruguay. El caso del Plan CAIF 2003-2009*. Montevideo:Ed. Universitarias.
- Vecinday, L. (2017): *Alteraciones institucionales y tecnológicas de la política de asistencia social en el Uruguay del siglo XXI ¿Hacia un nuevo modelo de gestión social de la pobreza?* Recuperado de: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodetrabajosocial/wp-content/uploads/sites/5/2017/06/alteraciones-institucionales.pdf>

EL SENTIDO COMÚN INTERNACIONAL EN  
LOS PROGRAMAS DE PROXIMIDAD

MARIELA PEREIRA-LETICIA PÉREZ



*El trabajo político es en lo esencial un trabajo sobre las palabras,  
es que las palabras contribuyen a formar el mundo social.  
En política nada es más realista que las disputas de palabras.  
Colocar una palabra por otra es cambiar la visión del mundo social,  
y, por lo tanto, contribuir a transformarlo...*

BOURDIEU, 1982

## INTRODUCCIÓN

Desde hace casi tres décadas, venimos viendo un proceso supranacional de instauración de políticas de «lucha contra la pobreza» que han naturalizado la focalización y las respuestas públicas minimistas, que expresan una nueva meta política: que pobres, indigentes y excluidos tiendan solo a los mínimos biológicos. (Leguizamón, 2005; Pérez, 2016). Este proceso transnacional no fue ni es espontáneo, se ha construido activamente a partir de una intervención creciente de organismos supranacionales en el tratamiento de la cuestión social (Merklen, 2005, Serrano, 2005).

Se trata de la construcción de un «sentido común» internacional sobre la fundamentación teórica, ideológica e instrumental de los diseños y formatos que deben tener los programas de combate a la pobreza. Se va constituyendo así una mirada común sobre la que estos basan su accionar.

Los objetos de políticas no son hechos dados, son construidos de antemano por todos los que definen su interpretación para orientarlos en función de sus intereses (Bourdieu, 2015: 20). Y sin duda, las administraciones públicas y sus representantes

son grandes productores de problemas sociales, ya que el Estado tiene dos poderes fundamentales: el de producir e imponer las categorías de pensamiento (Bourdieu, 1999). Por ello, proponemos problematizar la cimentación de la política y cómo se construye esa forma de ver común, que, en este caso, caracteriza los principales postulados de los programas de proximidad. Se discute sobre la mirada que construye «el problema», los argumentos y la explicación de la pobreza que manejan, la propuesta de implementación de dichos programas, analizando en particular los dispositivos de intervención propuestos y la argumentación formulada en torno a ellos, lo que repercute directamente en cómo se gestiona un programa, en este caso *Cercanías*. De qué manera se centran las respuestas en el acompañamiento a las familias, promoviendo cambios en los comportamientos, responsabilizándolas por encontrarse en situación de pobreza, sin cuestionar los factores estructurales que inciden sobre la desigualdad.

A finales de los años noventa, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), deciden innovar en la intervención en lo social, «multiplicando los esfuerzos para luchar contra la pobreza». De ahí en adelante, un nuevo actor se instala legítimamente en la escena pública en el campo de la cuestión social. Según Merklen, este actor supranacional actuará a partir de este momento en tres registros:

- i) a nivel intelectual, tomando una posición de liderazgo, tanto en el ámbito de producción de datos como en el de la definición de la problemática y la producción de herramientas conceptuales;
- ii) a nivel de las condiciones de acceso a la ayuda financiera y
- iii) la acción directa transformándose en proveedores de fondos directos para proyectos de «lucha contra la pobreza» (Merklen, 2005: 124).

Así también, Wacquant plantea que el principal obstáculo para el pensamiento crítico en la actualidad está en la formación de una verdadera «internacional neoliberal», anclada en una red de *think-tanks*, cuyo centro es Estados Unidos y que cuenta con el refuerzo de los grandes organismos internacionales y las de los gobernantes e intelectuales que, incluso, se consideran de izquierda.

## EL BID Y LOS PROGRAMAS DE PROXIMIDAD

Uno de los centros de difusión de este nuevo sentido común en la región es, sin duda, el BID. Actualmente, dicho actor es el principal agente de financiamiento internacional de nuestro país. La deuda de Uruguay con el BID alcanza alrededor del 3,5 % del PBI. En este escenario, el BID es la principal agencia multilateral en el país, que representa en

los últimos cinco años alrededor del 50 % del endeudamiento del sector público con los organismos multilaterales y el 5 % de la deuda pública global (BID, 2015).

El BID financia préstamos en diversas áreas, entre las que se encuentra la llamada 'protección social'. Para el período 2016-2020, en esta área se planteaba impulsar en Uruguay la equidad e inclusión social mediante el fortalecimiento del capital humano y la empleabilidad de la población, apoyar la reforma de la salud, el mejoramiento del hábitat, y las iniciativas a la primera infancia y juventud en las poblaciones más vulnerables (BID, 2015).

Pero ¿cuál es el papel del BID en el diseño de los programas destinados a la pobreza y la pobreza extrema en Uruguay? Es difícil saberlo, y su investigación excede los límites de este trabajo; no obstante, intentaremos mostrar algunas líneas de argumentación en la construcción del «sentido común» internacional llevado a cabo por este organismo en torno a los programas dirigidos a la extrema pobreza desde dispositivos de proximidad.

En el documento que establece las prioridades del BID 2011-2021, *Estrategia para una política social favorable a la igualdad y la productividad*, se señala que, para lograr una reducción sostenible de la pobreza y la desigualdad, los países de América Latina y el Caribe necesitan una «nueva generación de programas sociales» que promuevan la igualdad de oportunidades para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos ocho propósitos de desarrollo humano, extremadamente minimistas en su contenido, fueron fijados en el año 2000 por los países miembro de las Naciones Unidas como acuerdo a conseguir para el año 2015. Entre dichos objetivos estaba el reducir a la mitad, entre 1990 y 2015 la proporción de personas que sufren hambre y reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario.

La presente estrategia se centra en la inversión en las personas, en particular, en aquellas inversiones que incrementen su capital humano, aseguren que las familias alcancen niveles aceptables de consumo, educación, salud y nutrición, y ayuden a los hogares pobres a gestionar los riesgos [...] El compromiso del Banco con el desarrollo social se ha puesto cada vez más de manifiesto en los sucesivos aumentos de capital de la institución. La estrategia institucional anterior denominada 'Hacia un desarrollo sostenible y equitativo', que se definió y se aprobó en 1999-2001, estableció que era necesario ajustar la actuación del Banco en función de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y subrayó la importancia de concentrar los recursos, ajustar las reformas a las circunstancias,

formular una agenda de desarrollo humano durante el ciclo de vida, lograr la inclusión social, y prestar servicios integrados con un enfoque territorial (BID, 2011: 10).

La construcción de esta «nueva generación de programas sociales» posee una clara matriz conceptual en torno a la teoría del capital humano y los objetivos de milenio del que derivan un enfoque familiar/territorial subsidiario de ellos.

## **LA CONSTRUCCIÓN ACTIVA DE UN SENTIDO COMÚN EN TORNO A LA INTERVENCIÓN FAMILIAR/ TERRITORIAL**

Entre las lecciones aprendidas que se plantean en el citado documento, aparece la importancia de centrarse en las familias. Así se plantea que, si bien

los servicios son importantes, [...] también lo son las familias. Un entorno familiar favorable en que las prácticas de crianza son apropiadas es un factor determinante fundamental del éxito a lo largo de la niñez. Una estrategia social centrada exclusivamente en el acceso y la calidad de los servicios de educación, atención de salud y nutrición, sin tener en cuenta los factores que determinan los resultados a nivel de los hogares, podrá tener, por lo tanto, solo un efecto limitado. Sin embargo, se sabe relativamente poco sobre la forma de diseñar y ejecutar programas que fomentan un entorno familiar favorable para los niños o de cambiar los que son perjudiciales. El Banco colaborará con los gobiernos para respaldar intervenciones a nivel familiar y subrayará la importancia de llevar a cabo un cuidadoso proceso de puesta a prueba y evaluación de programas que contribuya a aumentar los conocimientos en este ámbito (BID, 2011: 12).

Así, se han financiado y dado prioridad a las intervenciones encaminadas a crear *capital humano* a lo largo del ciclo de vida, pues se sostiene que el capital humano «es el factor determinante más importante del crecimiento económico», y que la creación de capital humano requiere inversiones a lo largo de todo el ciclo de vida: desde actividades para los niños de edad temprana, antes de que ingresen a la escuela, pasando por los años de escolaridad, hasta programas que facilitan la inserción en el mercado laboral y fomentan un aprendizaje de por vida (BID, 2011: 12).

Diversas iniciativas de acompañamiento familiar se difundieron en América Latina, muchas de ellas con financiamiento internacional. Así también, nuestro país comenzó a implementar en 2012 *Jóvenes en Red*, *Uruguay Crece Contigo* y *Cercanías* con apoyo del BID. Los tres fueron programas de *cercanía* y los dos últimos de acompañamiento

familiar de hogares extremadamente pobres. Un año después de creados, el BID y el MIDES coorganizaron un diálogo técnico entre experiencias de acompañamiento familiar, y en noviembre de ese mismo año, el BID realizó un *Encuentro de redes de protección social y acompañamiento familiar*, en Quito (Ecuador).

A partir del análisis de los documentos compartidos en dicho encuentro, y de aquellos documentos de diseño del propio programa *Cercanías* implementado en Uruguay, intentaremos rastrear este sentido común internacional extendido y naturalizado.

En el mencionado *Encuentro de Redes de protección social y acompañamiento familiar*, se contó con algunas notas técnicas; una de ellas es la denominada *Análisis de modalidades de acompañamiento familiares en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza*, a cargo de dos especialistas de la División de Protección Social y Salud del BID, Patricia Jara y Rita Sorio. En dicha nota, se evidencia el papel que iba asumiendo el acompañamiento familiar como estrategia de intervención en América Latina, en el marco de políticas sociales focalizadas en la extrema pobreza con financiamiento internacional.

En este documento se define el abordaje familiar basado en el acompañamiento como una

metodología de trabajo que transmite contenidos y aborda actitudes, disposiciones y prácticas para transformar la distribución de activos y pasivos en la familia, y que enfatiza el fortalecimiento de las capacidades familiares. (Jara y Sorio, 2013: 8)

Según las autoras, estas estrategias surgen por la necesidad de los proveedores de servicios de identificar y mejorar la naturaleza de los problemas que atienden, dimensionar demandas y generar respuestas acordes a la medida de esa necesidad. Esto provoca una tendencia hacia la «personalización» de los servicios: modelos de atención más «flexibles» basados en «gestión de casos y con un enfoque de continuidad en la atención». Como resultado, aparecen los servicios basados en la «comunidad» que existen en el entorno más cercano a donde las personas residen y con foco puesto en la «familia» (el hogar es la unidad de intervención y, por tanto, la que articula las acciones de uno o varios proveedores).

Si bien se reconoce la variabilidad de objetivos, metodologías y distintas ubicaciones dentro de sistemas o paquetes más amplios de servicios y prestaciones, se plantea que estas iniciativas son promisorias porque ofrecen la posibilidad de:



- a) favorecer procesos de «transformación del comportamiento»;
- b) dar «seguimiento» a trayectorias de desarrollo;
- c) «acompañar» sustitución de «comportamientos de riesgo», y
- d) organizar mejor los diversos recursos que otros programas y servicios entregan, para darles coherencia y aprovecharlos mejor en beneficio de la propia familia (Jara y Sorio, 2013).

En otra nota técnica, se fundamenta la estrategia de proximidad para hacer frente a la exclusión social.

La gestión individualizada de casos y el acompañamiento social como hilo conductor de la intervención se constituyen en piezas clave de un modelo de atención que, consideramos, resultaría sin duda mucho más eficaz en la lucha contra la exclusión. (Pérez, 2013: 1)

En dicha nota, se concibe a la exclusión social como una dinámica de irreversibilidad, sobre todo en el corto plazo, donde las personas presentan cierta incapacidad de salir de su situación por sus propios medios. Entre los aspectos más significativos, identifica la falta de capacidades personales y redes sociales de apoyo que les posibiliten movilizar sus recursos y aprovechar activamente las ayudas percibidas. Para ello, propone una metodología de intervención en lo social basada en el abordaje individual, realizado desde la «gestión de casos». Esta metodología tiene cuatro conceptos articuladores: la acogida, el diagnóstico, la intervención articulada y contractual y el acompañamiento social (Pérez, 2013).

En relación al análisis de los antecedentes colocados en las minutas del mencionado encuentro, surge la importancia de la consolidación de las políticas de protección social como respuesta permanente a las situaciones de las poblaciones que se encuentran en situación de desventaja. Se plantea, asimismo, que el trabajo de proximidad con familias es generado por la necesidad de las instituciones que proveen servicios universales, de identificar demandas, naturaleza de los problemas y respuestas a medida. Se vincula a los programas de transferencias con los de acompañamiento familiar, buscando con estos potenciar el cumplimiento de las condicionalidades, sobre todo donde los «incentivos» no actúan por sí solos (BID, 2013).

Así también en Uruguay, se planteó con la *Reforma Social* de 2011, la construcción de prototipos y modelos de atención en términos de «diseño de trajes a medida» (dispositivos particulares para cada situación, trabajo en torno a las necesidades de la persona, con propuestas flexibles, etcétera). Uno de los objetivos explícitos de dicha reforma fue

definir trayectorias específicas de protección, atendiendo al ciclo de vida de las personas y las familias con un enfoque pro movilidad ascendente (Gabinete Social Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2011: 6).

Dentro de la reforma, se ubica como población objetivo de la Red de Asistencia Social (RAIS)

a los sectores socialmente más vulnerables y aquellos grupos que han logrado superar la línea de pobreza (pobreza por ingresos) pero cuyo capital humano y social (individual y colectivo) así como sus condiciones de inserción en el mercado formal de empleo y acceso a servicios públicos universales son todavía precarias. (p. 11)

Si bien los impactos de estos programas en cada región son variables, de acuerdo a como se implementaron y sus posibilidades de acción, desde el BID se insiste, como vimos, en que dichos programas de acompañamiento familiar presentan ciertas ventajas: la transformación en los comportamientos y prácticas familiares, permitiendo dar seguimiento a las trayectorias de sus miembros, evitando prácticas de riesgo. A su vez, a través de ellos, se mejorarían la organización de los recursos que son otorgados a las familias. Se los considera como prácticas innovadoras que, al mismo tiempo, pueden dar respuestas más adecuadas a los conflictos y problemas de las familias, donde las instituciones universales (salud, trabajo y educación) no los han podido abarcar o resolver. Asimismo, se plantea que el propio *Encuentro de Redes de protección social y acompañamiento familiar* es un ámbito privilegiado para discutir sobre ventajas y desventajas de la realización de acompañamiento familiar como estrategia de trabajo dirigida a familias en situación de extrema pobreza (BID, 2013).

Parecería que, si bien son propuestas que se autoproclaman innovadoras, corren el riesgo de rememorar el viejo tono moralizante de fines del siglo XIX de pretensión de organizar la vida de las familias, colocando el foco en las capacidades individuales y familiares, y no en la responsabilidad estatal en la efectivización de derechos (los que dejan de ser tales y pasan a ser «oportunidades» por tiempo limitado), ni en las potencialidades de los sujetos para organizarse colectivamente para su demanda.

El trabajo de proximidad con las familias evoca así, en sus fundamentos, la intervención de casos sobre las otrora llamadas ‘clases peligrosas’ de fines del siglo XIX, generando con sus dispositivos a medida efectos de fragmentación, moralización y sobrexigencia de los sectores más empobrecidos de la clase trabajadora (con o sin trabajo).

## **EL MODELO DE ABORDAJE FAMILIAR EN PROXIMIDAD EN LA REGIÓN: UN ACERCAMIENTO**

En base a las presentaciones de experiencias realizadas en el Diálogo Subregional desarrollado en Quito (2013), pero lejos de querer agotar la extensión de experiencias inspiradas por criterios similares de territorialización de la acción estatal y trabajo de proximidad con familias vulnerables, exponemos aquí, algunos ejemplos que creemos ilustran cómo se extendió por toda la región un sentido común supranacional en torno al trabajo con las familias pobres.

Aunque cada uno de los programas tiene alcances y límites diferenciales, es interesante ver las similitudes en términos de concepción sobre los objetivos buscados con el trabajo de proximidad, la población objetivo (en general utilizando la focalización territorial y de pobreza), la duración y estandarización de los programas.

Así vemos como se repiten una y otra vez, toda una semántica alrededor del llamado 'capital humano', la transformación de comportamientos para aprovechar oportunidades, el trabajo en domicilio, la identificación y trazabilidad de las acciones en torno al hogar, la gestión en territorio de la población con alta vulnerabilidad.

Procurando analizar una multiplicidad de programas a partir de los elementos considerados por Jara y Sorio (2013) y de las presentaciones realizadas en el encuentro, realizamos un cuadro síntesis (*Figura 1*), buscando comparar la metodología utilizada en cada uno de ellos, los planes y plazos que ofrecen y las formas de focalización que proponen.

A partir de la lectura crítica de estas experiencias, esbozamos algunas reflexiones sobre las distintas concepciones que sustentan a los programas presentados y los efectos que estas diferencias conllevan, intentando problematizar este nuevo sentido común internacional que planteamos al inicio de este trabajo.

En relación a la metodología, en general todos los programas se basan en servicios de atención profesional a cargo de asistentes sociales o psicólogos (aunque existen experiencias que utilizan voluntariado y en algunos casos abogados, operadores sociales y mediadores), quienes llevan a cabo funciones de consejería, buscando restituir capacidades de las familias, a través de visitas en el hogar. Generalmente, estos programas están vinculados a las transferencias condicionadas, en algunos directamente. En la mayoría de los casos, la forma de abordaje es altamente estandarizada, en cuanto a procedimientos, protocolos y mecanismos de acceso.

Respecto a los plazos, estos resultan bastante acotados. Teniendo en cuenta la complejidad de las situaciones familiares que generalmente abordan, estos oscilan entre los 18 y los 36 meses, excepto las experiencias de Ecuador y Brasil que no planteaban plazo de intervención.

La casi totalidad de los programas presentados son altamente focalizados en poblaciones de extrema pobreza. La mayoría de los programas utilizan para la focalización diferentes índices o algoritmos para medir la pobreza, calibrar méritos de ingreso y sistemas de información y monitoreo altamente estandarizados e informatizados.

Por último, en la mayoría de los programas analizados encontramos dos grandes concepciones de familia. Por un lado, la visión de la familia como origen e instancia de resolución de problemas sociales y económicos estructurales. Desde esta óptica, la familia es entendida como lugar prioritario de reproducción de la pobreza y de los déficits en capital humano. Así, en la presentación en Quito llamada *Servicios Sociales basados en modalidades de acompañamiento familiar: el reto de hacer buenos diseños y medir sus resultados*, Patricia Jara plantea esta concepción con el análisis de caso planteado en *Figura 2*:

Así planteadas las cosas, la existencia de personas que pasan hambre, nominada con el eufemismo de ‘pobreza extrema’ aparece como un dato de la realidad, un problema en sí mismo al que no cabe problematizar como tal. Es más, por si fuera poco, la consultora nos plantea que las causas de este problema son la debilidad de las familias en el desarrollo de capacidades para la generación de ingresos autónomos y sus dificultades para acceder a las oportunidades de incrementar su capital. Las oportunidades están, son las familias las que tienen problemas para su acceso. Por tanto, el acompañamiento se plantea como consecuencia lógica, pues se trata no de mejorar los servicios públicos, sino de desarrollar las capacidades en la familia y de esta forma superar la extrema pobreza.

Nada se dice de la desigualdad de clase, del conflicto distributivo, del modelo de sociedad y producción que construye activamente la pobreza. Tampoco se problematiza el presupuesto del gasto público y sus riesgos de regresividad. Ni cuánto consolidan o ayudan a revertir las desigualdades de origen las políticas sociales, sino que se va aún más allá y se plantea que el problema está *en* las familias y en su escasa autonomía (del Estado, por supuesto, porque la del mercado aparece deseable). Es allí donde faltan capacidades, dónde por tanto hay que acompañar e intervenir.

Fig. 1- Cuadro comparativo de programas de proximidad

Programa	País	Metodología	Plazos	Focalización
Programa de apoyo psicosocial a familias en situación de vulnerabilidad-PUENTE	Chile	Apoyo y consejería con pago decreciente de transferencias. Se trata de restituir capacidades de funcionamiento del sistema familiar. Altamente estandarizado. Secuencia de conversaciones con frecuencia decreciente. Consejero brinda información, motiva y acompaña a las familias.	22 sesiones en 24 meses.	Familias más vulnerables en base a puntaje en ficha de protección social (principal instrumento para la focalización de políticas sociales) que se encuentra unificado en una base única de datos.
Programa de atención integral a la familia – PAIF	Brasil	Servicio de atención profesional a cargo de asistentes sociales o psicólogos. Alta autonomía profesional. Baja estandarización.	De acuerdo a cada caso.	Semifocalizado: prevención de violaciones de derechos y estímulo a potencialidades de las familias en sus territorios (abierto a demanda espontánea) y focalización dentro del Bolsa Familia a partir de calificación del mérito con el uso de algoritmos que valoran condición de pobreza.
UNIDOS	Colombia	Serie de visitas realizadas por un técnico (llamado «cogestor social» que ofrece orientaciones, estrategias educativas para movilizar a las familias buscando logros básicos. Se establecen compromisos, planes de superación, acuerdo de corresponsabilidad y rutas de atención. Muy estructurado con principio de gestión por resultados. Incluye instancia de encuentro entre familias.	18 sesiones. Máximo de 5 años,	Pobreza extrema. Índice de vulnerabilidad del SISBEN (nivel 1).
Centros de protección de derechos	Ecuador	Servicio de atención y consejería que brindan abogados, trabajadores sociales, psicólogos y mediadores a familias que consultan voluntariamente o son referidas ante vulneraciones.	De acuerdo a cada caso (cuando se resuelve el motivo de la consulta).	Familias más vulnerables que padezcan alguna situación relacionada con violación de derechos y familias que demandan orientación.
PROSODI	Nicaragua	Busca mejorar el desarrollo integral de la niñez en condiciones de extrema pobreza urbana a partir de la atención en centros y trabajo con familias. Servicio personalizado de acompañamiento familiar llevado a cabo por un técnico de acompañamiento familiar (Taf). Visitas decrecientes que abordan desarrollo infantil, competencias parentales y prácticas familiares de cuidado y crianza. Cada técnico acompaña 36 familias.	Dos años. 24 sesiones.	Extrema pobreza urbana (NBI).
ABRAZOS	Paraguay	Trabajo con familias para disminución del trabajo infantil. Incluye transferencia condicionada, educadores de calle y acompañamiento familiar. Sistema de	24 meses.	Focalización territorial y temática: niños trabajadores y/o en calle.

Programa	País	Metodología	Plazos	Focalización
CUNA MÁS	Perú	Atención en centros y acompañamiento familiar (visitas a hogares y sesiones grupales) a familias con madres gestantes o niños menores de 36 meses. Se combina trabajo técnico, comunitario y voluntario.	36 meses	Pobreza y pobreza extrema (prevalencia de desnutrición crónica) y vinculados al programa de transferencias condicionadas Juntos.
CERCANÍAS	Uruguay	Procura la articulación más fluida entre las familias y la oferta pública de servicios a partir de equipos territoriales de atención familiar, acompañamiento de proximidad que realizan diagnóstico y plan de acción con cada familia. Busca promover en los integrantes del grupo familiar cambios vinculares, de organización y de funcionamiento. Equipos dependientes de OSC, atienden 40 familias simultáneamente, hasta el año 2016, a partir del 2017, atienden 30 familias.	Entre 18 y 24 meses	Extrema vulnerabilidad por aplicación del icc más derivación en territorio. Se prioriza a partir de un índice de riesgos acumulados.

Figura 2 Análisis de caso

<b>Problema</b>	Existencia de familias en situación de extrema pobreza cuyo ingreso per cápita mensual es inferior al necesario por persona para satisfacer necesidades alimentarias mínimas.
<b>Causas</b>	Débil desarrollo de capacidades para la generación de ingresos autónomos suficientes para alcanzar un estándar mínimo de calidad de vida. Acceso restringido de las familias a la estructura de oportunidades que podrían contrarrestar las barreras que impiden incrementar y/o fortalecer el capital de las familias.
<b>Solución</b>	Dar acompañamiento para desarrollar capacidades que aseguren una salida sustentable de la pobreza, con transferencias condicionadas e intervenciones personalizadas, psicosociales y sociolaborales, apoyadas por recursos generados desde la oferta.
<b>Resultado</b>	Superación de la extrema pobreza.

En concordancia con lo expresado, los dispositivos de proximidad son diseñados y activados desde arriba, desde mecanismos de cálculo centrales de indicadores de vulnerabilidad.

Toda una semántica económica se despliega: ingreso *per cápita*, ingresos autónomos, estructura de oportunidades, capital de las familias, competencias, transferencia de activos, oferta. El plano económico, al decir de Presta, se extiende como principio de inteligibilidad de los planos no económicos (2017). El efecto es claro: se trata del intento neoliberal de constituir lo social tomando como modelo la empresa. Al unísono se modifican las prácticas de los operadores sociales: se trata ahora de tejer proximidad y desde lo artesanal-afectivo promover iniciativas, proyectos, actividades, orientación, para activar a los sujetos. Se trataría de una colonización de los afectos, deseos y pasiones, en la búsqueda de su regulación y estandarización en clave de autogobierno (Presta, 2017). Este autogobierno sería una pieza fundamental en la construcción de un nuevo sujeto «empresario de sí mismo» (Foucault, 2008). Emergen, asimismo, una multiplicación de dispositivos sociales con el fin de favorecer la autonomía. Más allá de diferencias, estos dispositivos tienen en común una misma lógica, un proyecto individualizado, la búsqueda de objetivos de capacitación del usuario y formas de contractualización (acuerdos de trabajo, plan de corresponsabilidad), centrándose en su entorno y su vida cotidiana (Pérez, 2017).

Esta búsqueda del autodisciplinamiento trasciende a la arena productiva e impregna toda la vida social, y por supuesto el rol del Estado. Según Presta, a partir de diversos dispositivos, el Estado buscaría contener —dentro de ciertos límites— posibles conflictos sociales producto de la reestructuración capitalista y, en segundo lugar, canalizar —a través de prácticas y discursos— la extensión del modelo de gestión empresarial hacia la sociedad en general y transformar entonces a los sujetos en «empresarios de sí mismos» (Presta, 2017).

En sintonía con la postura expuesta anteriormente, aparece una concepción de la tarea del operador social y sus funciones. Toda una semántica de la *activación* emerge a partir de enumerar las tareas: consejería, *coaching*, transferencias de activos, planes de superación, motivar y acompañar, restituir capacidades de funcionamiento familiar, educar en competencias parentales, etcétera. Se trata de la transformación de «comportamientos inadecuados», a partir de la intervención sobre «actitudes, disposiciones y prácticas».

Nuevamente, queda fuera del foco mayoritario de las intervenciones y de las variables a tener en cuenta las políticas estructurales, de modo que solo aparece en foco, y por tanto intervenida, la familia y sus activos. Activos y pasivos, definidos

por otra parte, con anterioridad y a distancia de las propias familias. Las palabras *corresponsabilidad* y *autonomía* se repiten una y otra vez. Nos parece importante señalar como riesgo una cierta connotación de la autonomía como independencia de soportes del Estado e integración plena a las reglas del mercado. *Autonomía* parece querer decir dependencia total del mercado sin grandes demandas al Estado, el que ya no es responsable sino, tan solo y a lo sumo, corresponsable.

Los referenciales teóricos de este nuevo sentido común que se impone son las teorías de las capacidades humanas de Amartya Sen, la teoría del desarrollo humano y sostenible y los ODM. Los organismos internacionales de crédito, y en especial el BID, tal como planteaba Wacquant (2006), se constituyen junto con otros teóricos neoliberales en una red de *think-tanks* para nuestra región.

Thompson (en Campana 2014) en su análisis sobre los *think-tanks* en América Latina, plantea que estos se presentan como una fuente de ideas, cuentan con ámbitos de divulgación, buscando la aprobación de los ejecutores de la política y, a su vez, tienen un vasto desarrollo conceptual respecto a temas de política y economía, y muchas veces se ubican en funciones públicas, constituyéndose en la «voz experta» de la elaboración y ejecución de políticas públicas de los distintos países.

Según los postulados de Amartya Sen, se concibe a la pobreza como «privación o déficit de capacidades», y se coloca la explicación de esta en «condiciones subjetivas» de las familias, haciendo responsables a los individuos por su situación, buscando para su salida mecanismos de activación.

Al conceptualizar la pobreza como privación o déficit de capacidades, y postular que su entendimiento debe ir 'más allá de la renta', logra desplazar la explicación desde las condiciones materiales, concretas, efectivas de reproducción hacia dimensiones no materiales, simbólicas, pero sobre todo subjetivas. La elipse argumentativa termina por arribar a la responsabilidad individual, a través de la ponderación de la libertad de individuos 'activos' para decidir de qué modo vivir. Y por esta misma vía se fundamenta la posición de promover la igualdad de 'oportunidades' para que, a partir de ellas, esos individuos libres y activos [...] incrementen sus capacidades y logren un mejor funcionamiento (Campana, 2014: 77).

De acuerdo al análisis que realiza la autora, queda claro que hay una estrecha vinculación entre la matriz neoliberal y el discurso del desarrollo humano, en el discurso intelectual «experto» de la política pública. Entre los principales postulados, como vimos, se encuentra la primacía del individuo sobre el colectivo; la responsabilidad individual antes que socialización de las protecciones; la validación de la necesidad



mediante el mérito y no sobre derechos; la defensa de la eficiencia y del esfuerzo como legitimador de la propiedad privada y, no menos importante, la subsidiariedad del Estado junto a la sumisión con respecto al mercado (Campana, 2014: 78).

En el próximo punto, a partir del análisis desarrollado hasta aquí, intentamos exponer, por lo menos de manera preliminar, la influencia del sentido común internacional en una de las estrategias de trabajo en proximidad implementada en Uruguay, el programa *Cercanías* y la reforma social más amplia en la que se inscribe.

## **LA REFORMA SOCIAL EN URUGUAY Y EL CASO DE *CERCANÍAS*: UN PUENTE ROTO**

Repasando los componentes y las poblaciones objetivo en los que se basa la reforma social propuesta para Uruguay, encontramos la población del país considerada en tres conjuntos. Un primer grupo de habitantes estaría compuesto por el 100 % de los hogares; un segundo conjunto poblacional, por los hogares en situación de pobreza y vulnerables a la pobreza, integrado por el 20 % de los hogares y, en tercer lugar, la población en situación de pobreza extrema, indigencia y vulnerable a la indigencia, compuesto por el 3 % de los hogares. Para cada una de estas poblaciones, se proponen diferentes objetivos secuenciales y progresivos: desde la igualdad hasta la inclusión, pasando por la integración.

Para el 100 % de la población, el objetivo sería la igualdad, proponiendo «reformas estructurales con visión universal y de sustentabilidad en el mediano y largo plazo, y desarrollo del pilar de protección social con la creación del Sistema de Cuidados» (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2011: 21).

Un segundo objetivo que se plantea la reforma, para el segundo conjunto poblacional, es ir desde la integración hacia la igualdad, buscando la consolidación del proceso de construcción de la RAIS como sistema de acciones focalizadas.

La RAIS tiene como antecedente el *Plan de Equidad* (PES), aprobado por el Gabinete Social en abril de 2007, el cual comienza a generar las condiciones para la reforma social desarrollada en 2011. Dentro de sus cometidos se encontraban el de

reconfigurar el sistema de protección social en el marco del proceso de reformas sociales en curso. El propósito del plan es fortalecer todos los dispositivos públicos existentes, introducir transformaciones sustantivas en la organización de las estructuras e instrumentos de protección social

y mejorar sensiblemente la provisión y regulación de servicios sociales apuntando así a promover parámetros políticamente aceptables de integración y justicia social con la finalidad última de asegurar el bienestar de los uruguayos y las uruguayas. (Gabinete Social, Coordinación Nacional de Políticas Sociales, 2008:10 )

La RAIS se orienta solo a la población en situación de pobreza y de extrema pobreza. El objetivo de dichos componentes es la «inclusión e integración» de esta población, con una estrategia de «trabajo articulado con las familias» (2011: 21). Solo para este subconjunto de la población integrado por los hogares más pobres se plantea explícitamente la focalización y el trabajo con familias.

Como parte de este trabajo articulado con familias en Uruguay, se decide a principios del 2012 iniciar una estrategia interinstitucional de fortalecimiento de las capacidades familiares, llamada *Cercanías*, liderada por el MIDES y el INAU, que comienza a implementarse en la mitad de ese año. Esta estrategia se implementa de forma centralizada, aunque se propone un abordaje territorial desde los distintos departamentos del país. La misma está dirigida a familias en situación de extrema pobreza según valores del ICC.

El acompañamiento familiar está orientado por metas que refieren a condiciones básicas de calidad de vida, las que efectivizan derechos sociales y es acordado con la familia. Los objetivos del acompañamiento familiar son: garantizar el acceso pleno a los derechos sociales de las familias involucradas, fortalecer a las familias para el cumplimiento de las funciones de cuidado, socialización y crianza de sus integrantes dependientes.

El desarrollo de una metodología de proximidad, según lo presentado en su diseño, busca fortalecer las capacidades de las familias, su autonomía, haciéndola partícipe del proceso y con acceso a programas públicos que contribuyan a la mejora de las condiciones de vida. Por otra parte, se incluye el acceso al sistema de prestaciones y transferencias prioritarias a las familias seleccionadas, que permitan asegurar el trabajo simultáneo y complementario sobre los aspectos socioculturales y de dinámica de los núcleos familiares, y sobre las necesidades básicas insatisfechas, entendiéndolas como un puente para el acceso a los derechos sociales y las políticas universales.

Como fuera descrito, la estrategia en general tiene como principios orientadores la consolidación de la interinstitucionalidad e intersectorialidad a nivel territorial y central, con participación de la sociedad civil y el Estado.

Su abordaje se centra en tres áreas:

1. Gestión del cambio en las políticas sociales, para pasar de la acción con la población por problemas, individuos o grupos etarios, a un trabajo integral con las familias, con su diversidad de arreglos, como sujeto de derechos.
2. Articulación de políticas, bienes y servicios públicos, para efectivizar el acceso prioritario a las prestaciones sociales básicas.
3. Acompañamiento técnico a familias en situación de extrema vulnerabilidad con dispositivos de proximidad articulados a la red local de protección. (Moreno *et al.*, 2013: 6)

El componente de acompañamiento familiar busca establecer una relación personalizada con cada hogar/familia/individuo, mediante una metodología de trabajo directo e intenso con la población, ya sea el grupo familiar o personas individualmente. Se propone realizar «el seguimiento y acompañamiento personalizado, durante un período de trabajo máximo de año y medio» (Moreno *et al.*, 2013).

A fines del 2013, se distribuyen en todo el país 55 equipos: 47 en convenio con osc y 8 por contratación directa a técnicos. Cada equipo interdisciplinario atiende a 40 familias, con una dedicación semanal de 120 horas técnicas, integrados por psicólogos, trabajadores sociales, educadores sociales y, en menor medida, profesionales de otras disciplinas.

El programa, a través de estos equipos, se acerca a la familia luego de detectar una situación de vulneración, y a partir de ahí se realiza un acuerdo y compromiso de trabajo, planteándose potenciar la inclusión social en distintas dimensiones (educación, trabajo, vivienda y salud, entre otros).

Se trabaja en dos líneas: en primer lugar, sobre la demanda; esta se construye en el trabajo directo de los operadores finales del programa con la familia y sus miembros, es decir, las demandas son construidas en conjunto. Se busca, a partir del acuerdo de trabajo, promover acciones que se entienden proclives a reducir la exclusión y vulneración, a la vez que permitirían modificar las relaciones intrafamiliares que pueden suponer o redundar en vulneración.

La segunda línea es el abordaje desde la oferta; supone que el programa — desde sus distintos niveles de decisión y gestión— busca, mediante acuerdos de carácter interinstitucional, modificar la oferta de servicios y bienes públicos para adecuarlas a las necesidades y demandas específicas de la población con la que trabaja.

De esta manera, el programa entiende a los procesos de inclusión como una dialéctica entre ‘demanda’ y ‘oferta’, y que solo es posible en la medida que se logra transformar al mismo tiempo —para «acercar»— ambos lados de la relación. El programa asume que no es posible sostener la inclusión de las familias sobre la base de trabajar únicamente con ellas. Es necesario asegurar determinadas respuestas desde la oferta pública. Tanto en lo que hace a la creación de nuevos servicios, la existencia de cupos suficientes, así como la flexibilidad en los procesos para revertir situaciones de exclusión. (Moreno *et al.*, 2013: 6)

Desde el punto de vista discursivo, en Uruguay los programas de proximidad están articulados con las políticas universales; no obstante, cabe cuestionarse por qué terminan trabajando sobre aspectos comportamentales, pautas de crianza, relacionamiento en la familia, entre otros; que presentan mayores dificultades en el trabajo sobre el acceso efectivo a los servicios supuestamente universales. En los términos planteados desde los mismos programas, podríamos decir que se opera sobre la «demanda», pero no se logra alcanzar a la «oferta».

Estos elementos son constatados en la reciente investigación realizada por Leopold *et al.* (2015). Respecto al ingreso en el mercado laboral con acceso a la seguridad social, parece ser, según las autoras, «un escollo insalvable» para esta población: exponen que «los acuerdos interinstitucionales no logran satisfacer» las necesidades de acceder a un empleo remunerado y protegido y si lo hacen, es de forma acotada en el tiempo, con escasas posibilidades de continuar luego en otro empleo. Respecto al acceso a la vivienda, plantean que «los entrevistados coinciden en señalar que estas acciones no ofrecen soluciones que den respuestas estables a las necesidades de hacinamiento y habitabilidad mínima a este sector de la población» (Leopold *et al.*, 2015: 20).

Concluyen que:

la intervención de los equipos técnicos estaría, por un lado, centrada en el acceso a prestaciones con un seguimiento muy cercano de la tramitación de beneficios sociales a los que las familias tienen derecho, y, por otro lado, a la implementación de un acompañamiento en situaciones vinculares que las familias o sus miembros adultos no han podido resolver. Los discursos de los sujetos entrevistados hacen mención del «apoyo psicológico», al recurso inmediato, «los llamo y ellos vienen», «están cuando los necesito». [...] Así expuestos, estos discursos parecen asignar un lugar afectivo —cuasi familiar— a los operadores del ETAF. (Leopold *et al.*, 2015: 21)

El afecto es sin duda una dimensión y una necesidad humana imprescindible, pero sobre el vínculo afectivo no reposan los derechos sociales sino sobre robustas instituciones con el mandato institucional de la protección social (por definición, sin término de finalización).

El análisis de los documentos del programa *Cercanías* llama la atención por la ausencia de análisis explícito sobre las causas estructurales explicativas de la pobreza (nada se dice de cómo y por qué hay niñas, niños, jóvenes o familias extremadamente pobres o en situación de extrema vulnerabilidad). Se corre el riesgo así de concebir a estas familias como familias inadaptadas, que pasan de ser acreedoras de respuestas colectivas robustas a responsables parciales de su situación, y necesitan de la activación de sus capacidades. El peligro es claro: la reculpabilización de las familias más vulneradas.

Al plantear la estrategia del acompañamiento familiar de cercanía solo para las familias del «núcleo duro de pobreza» se puede inferir que se parte del entendido que son variables comportamentales e internas de las propias familias las que, de modificarse, harían trascender su situación de riesgo y cruzar el puente hacia las políticas universales sectoriales. Estas familias deben entonces reconocer sus fortalezas y potencialidades y desarrollar las capacidades necesarias para tomar cursos de acción y superar su situación de pobreza extrema.

La hipótesis es que esto es posible gracias a la presencia de un facilitador externo, el operador social, que entrega información, motiva y acompaña a las familias para que puedan desenvolverse más efectivamente en el sistema institucional donde se encuentran los beneficios y servicios que permiten mejorar el bienestar familiar y de sus integrantes. El rol de los equipos del programa *Cercanías* es, justamente,

identificar las situaciones críticas de las familias mediante un vínculo de trabajo que permite un diagnóstico más integral, incluidos no solo factores de riesgo sino las dificultades y las oportunidades para cambiar significativamente esa condición». Para esto, los operadores acuerdan un «plan de acción con la familia», donde la tarea principal que el equipo profesional asume es promover en los integrantes del grupo familiar «los cambios vinculares, de organización y funcionamiento» (Jara y Sorio, 2013).

Por tanto, se puede inferir que se considera la vulnerabilidad al menos en parte, como un problema comportamental (carencia de información sobre *buenas prácticas de cuidado y crianza*) de los adultos responsables que, a través de intervenciones en cercanía, pueden transformarse. Parecen ser en consecuencia comportamientos,

actitudes y prácticas de estas familias las que, en definitiva, generan la desprotección y hacen que no se acceda a las prestaciones que garantizan los derechos sociales universales que estarían disponibles. Son

familias que requieren una atención particular y sostenida para que efectivamente puedan avanzar en su integración social. Su condición de vulnerabilidad es de tal magnitud que no pueden por sí mismas acceder o sostener procesos de vinculación a los servicios sociales disponibles. Para estas familias se requieren acciones diferentes a las que se venían ensayando hasta el momento. (Campanella, s/f.)

En conclusión, el diagnóstico es que las familias no pueden acceder o sostener. El problema no estaría en la oferta de bienes y servicios públicos, sino en la no demanda de los ya existentes, por parte de dichas familias.

## CONSIDERACIONES FINALES

A partir de la lectura crítica de lo que propusimos llamar el ‘sentido común’ internacional sobre los programas de proximidad, consideramos que este tiene una serie de dificultades que es preciso analizar con detenimiento.

Por un lado, la explicación del problema de la pobreza extrema y la indigencia es asociada a características individuales y simbólicas. Esta relación entre pobreza y características de los sujetos está lejos de ser nueva en el pensamiento occidental: toda la retórica conservadora ya planteaba, hace más de dos siglos, que el problema estaba en los sujetos y su tendencia a la pereza o el ocio (Tocqueville, 1835). Pero aun un conservador como Durkheim a fines del siglo XIX, reconocía el papel fundante del Estado en la construcción de la cohesión social. Hoy también se incentiva la intervención activa del Estado, solo que buscando que el propio Estado neoliberal construya activamente su pasivo papel secundario, colocando en primer plano la responsabilidad de los sujetos y las familias. Así, la intervención debe estar en las capacidades —pudiendo estas ser individuales o familiares— y en su acceso a la estructura de oportunidades ya existente (Jara, Sorio, 2013; Pérez 2013; Moreno *et al.*, 2013).

Se trata del ascenso de la hegemonía conservadora, de un retorno a la transformación de los problemas sociales en déficits y conflictos personales; transformación producto de un trabajo que es político y discursivo al mismo tiempo, ya que el discurso es una práctica política (nombrar es imponer visiones y divisiones acerca del mundo).

No negamos que en el trabajo con las situaciones de extrema pobreza es importante tener en cuenta las capacidades y las dimensiones simbólicas de los sujetos, pero poner el foco en ellas y explicar desde allí el problema es equivocado y políticamente peligroso. En dicha lectura se invisibiliza la dimensión objetiva y estructural de la reproducción social y económica en el sistema capitalista, y se naturalizan las situaciones de desigualdad, omitiendo proponer de manera explícita trabajar sobre esta.

Otro aspecto que nos parece importante llamar la atención es el marco epistemológico utilizado por los teóricos que sustentan este sentido común internacional y sus replicadores nativos. Estas perspectivas construyen una mirada contradictoria. Por un lado, de desvalorización de las prácticas familiares de subsistencia y resistencia en la pobreza que linda con el estigma y el prejuicio, y desconoce la premisa número uno del trabajo con otro: la comprensión de las racionalidades en juego en las prácticas familiares. Por otro lado, se revaloriza este ámbito como lugar privilegiado para el desarrollo de la intervención de distintos profesionales (psicólogos, trabajadores sociales, educadores, entre otros).

Se observa que estas posturas trabajan desde el desconocimiento de que los sujetos saben por qué hacen lo que hacen, y poseen razones de peso en sus acciones; que ellas, además, han sido aprendidas y construidas en condiciones de vida que apenas hacen posible la vida estrictamente biológica. En este sentido, planteamos que no podemos pensar que las familias pobres se encuentran en situación de pobreza a causa de la falta de capacidades y activos, y que si los acompañamos vamos a superar la pobreza. Esta lectura, además de responsabilizar a las personas por encontrarse en esta situación, omite la complejidad de los elementos que operan en la constitución de las situaciones de pobreza.

En este sentido, nos parece importante problematizar el sistema de producción y reproducción capitalista, que de modo estructural opera en la construcción de sociabilidad y subjetividad a imagen y semejanza del mundo empresarial.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Bourdieu, P. (1982). «Entrevista sobre el libro ¿Qué significa hablar?», Recuperado de: <http://sociologiac.net/2008/01/17/entrevista-pierre-bourdieu-que-significa-hablar/>

Bourdieu, P. (1999). *Razones Prácticas*. Barcelona: Anagrama S. A.

Bourdieu, P. (2015). *Intervenciones políticas: Un sociólogo en la barricada*. Argentina: Siglo XXI.

- Campana, M. (2014). «Desarrollo humano y neoliberalismo: mucho más que coincidencias semánticas». En Campana, M.; Giavedoni, G. (Comp.) *Debates sobre Estado, Gobierno y Control Social. Gobernando las diferencias*. Buenos Aires: Pegues.
- Campana, M. (2017). *Asistencia Social y restauración neoliberal*. Recuperado de: <http://rephi.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/14237/Campana.pdf?sequence=3>
- García, G. (2013). «El modelo de las corporaciones locales para la prestación de servicios sociales básicos». Presentado en *Diálogo Subregional de Políticas en Protección Social y Salud*. Quito. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38225660>.
- BID (2015) *Uruguay. Estrategia del bid con el país 2016-2020*, noviembre de 2015. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40058077>
- Jara, P. y Sorio, R. (2013). *Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza*. Banco Interamericano de Desarrollo, División de protección social y salud.
- Foucault, M (2008). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Leguizamón, S. A. (2005). «Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza». En *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*, 239.
- Leopold, S; González L.; Baráibar X.; Paulo L. (2015). Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social. *Cuaderno de Ciencias Sociales y Políticas Sociales* n.º 2. Montevideo, UDELAR-FCS.
- Madeira, Z. (2013). Servicios sociales basados en interacción familiar: implicancias para el diseño de las intervenciones Presentado en: *Diálogo Subregional de Políticas en Protección Social y Salud*. Quito. Recuperado <http://events.iadb.org/calendar/eventDetail.aspx?lang=En&id=4282>
- Merklen López, D. (2005). *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: Ed. Gorla.
- Presta, S. (2017). «Economía social, Estado y mercado: elementos para el análisis de las formas de construcción de una “ética del autogobierno”». En *Debates sobre Estado, Gobierno y control social: gobernando las desigualdades*. Susana Murillo et al., Campana y Giavedoni (Comp.). Rosario: Pegues.
- Pérez, L. (2016). *Entre el reconocimiento y la consolidación: la focopolítica en Uruguay*.



*Un estudio comparativo de casos.* Montevideo: Unidad de Comunicaciones y Publicaciones, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

Pérez, L. (2017). «Asistir y castigar: nuevos usos de viejos dispositivos de gobierno». *Revista Textos y Contextos de la pucrs*, Vol. 16, 2, Brasil. <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass>.ISSN: 16779509.

Pérez, L. (2017). «Entre la horca y la piedad: el retorno de Tocqueville y la focalización punitiva». Ponencia presentada en *xii Congreso Nacional de Trabajo Social*, realizado el 6 y 7 de julio de 2017.

Pérez, B. (2013). «El acompañamiento social como herramienta de lucha contra la exclusión» Presentado en: *Diálogo Subregional de Políticas en Protección Social y Salud*. Quito. Recuperado <http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38225601>. 25 de agosto de 2017

Presta, S. (2017): «Economía social, Estado y mercado: elementos para el análisis de las formas de construcción de una «ética del autogobierno»» en *Debates sobre Estado, Gobierno y control social: gobernando las desigualdades*. Susana Murillo et al., Campana y Giavedoni (compiladores). Rosario, Pegasus.

Serrano, C. (2005). *La política social en la globalización. Programas de Protección en América Latina*. Santiago: Naciones Unidas. CEPAL.

Tocqueville, A. D. (1835) (2003). *Memoria sobre el pauperismo*. Estudio preliminar, traducción y notas de Juan Manuel Ros. Madrid: Tecnos.

Vergara, J. (s.f) y Sen, A. (1933). *Elección social, teoría del bienestar, desarrollo y justicia*. Recuperado de: [https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2015/hdl\\_2072\\_259218/DHEUFA\\_95415.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/worpaper/2015/hdl_2072_259218/DHEUFA_95415.pdf)

Wacquant, L. (2006). Pensamiento crítico y disolución de la doxa. Entrevista en *Revista Antípoda* n.º 2, enero- junio de 2006. Páginas 43-50. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/antpo/n2/n2a03.pdf>

## FUENTES DOCUMENTALES

Colombo K. et. al. (2013). Qué es el Índice de Carencias Críticas, Montevideo: DAES-DINEM-MIDES. Recuperado de: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61719/1/que-es-el-indice-de-carencias-criticas.-2014.pdf>

BID (2011) «Estrategia para una política social favorable a la igualdad y la productividad». Recuperado de: <https://publications.iadb.org/en/publication/social-strategy-equity-and-productivity-latin-america-and-caribbean>

BID (2013). Red de Protección Social y Salud. Redes de protección social y

- Acompañamiento familiar, Quito: Diálogo Regional de Política. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=38922313>.
- BID (2015). Estrategia del BID con el país 2016–2020. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=40058077>.
- Conpes Social 117 (2008). Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales. Bogotá. Recuperado de: <https://colaboracion.dn.gov.co/CDT/Conpes/Social/117.pdf>
- Gabinete Social. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (2008) «Plan de equidad». Recuperado de [www.mvotma.gub.uy/datos/plan\\_equidad.pdf](http://www.mvotma.gub.uy/datos/plan_equidad.pdf)
- Gabinete Social. Consejo Nacional de Políticas Sociales (2011). La reforma social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay. Montevideo: Uruguay Social, Presidencia de la República. Recuperado de: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reforma\\_social.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/22973/1/reforma_social.pdf).
- Moreno, M; Rojo, V; Evans, T; Perrotta V (2013). Informe de evaluación cualitativa Programa Cercanías. Montevideo: División de Evaluación, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).



## SOBRE LOS AUTORES



*María José Beltrán Pigni.* Licenciada en Trabajo Social (FCS, Udelar). Magíster en Servicio Social (UFSC, Brasil). Candidata a Doctora en Ciencias Sociales (FCS, Udelar). Investigadora y docente en Régimen de Dedicación Total del Departamento de Trabajo Social en la asignatura Protección Social, Instituciones y Práctica Profesional (FCS, Udelar). Ha escrito artículos en revistas y libros, y ha presentado ponencias en Congresos y Jornadas Académicas, abordando el papel de las profesiones entendidas como dispositivos de saber y poder en el marco de procesos institucionales en los que interviene el Estado. Estudia también los procesos de medicalización de la vida social, con énfasis en el lugar que ocupan estos en la implementación de estrategias biopolíticas.

*José Pablo Bentura.* Asistente Social Universitario egresado de la Escuela Universitaria de Servicio Social (Udelar). Magister en Servicio Social por la Universidade Federal de Rio de Janeiro. Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Docente e investigador del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar. Investigador categorizado Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Ha publicado trabajos académicos y dictado conferencias en torno a sus principales

temas de preocupación: transformaciones sociales, cuestión social y trabajo social, mundo del trabajo y políticas sociales y más recientemente su formación posdoctoral en curso se concentra en el análisis de la cuestión social a través de la literatura francesa y latinoamericana del siglo XIX y XX.

*Yoana Carballo*. Doctoranda por el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales (opción Trabajo Social) por la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Udelar. Licenciada en Trabajo Social y Magister en Trabajo Social por el Departamento de Trabajo Social, FCS, Udelar. Docente asistente e investigadora del DTS-FCS-Udelar. Ha publicado artículos en revistas y libros, y presentado ponencias en Congresos y Jornadas Académicas en diversos temas: el campo socio asistencial en el Uruguay del siglo XXI, la investigación e intervención profesional y sobre formación profesional.

*Eliana Cedrés*. Maestranda en Trabajo Social por la Facultad de Ciencias Sociales (FCS, Udelar). Licenciada en Trabajo Social por la FCS-Udelar. Docente investigadora grado 1 en Departamento de Trabajo Social FCS-Udelar. Coordinadora del Programa de Mejoramiento de Barrios-MVOTMA-Barrio Lavalleja. Trabajadora Social de Club de Niñas/os OEBS- INAU, Barrio Borro.

*María Cecilia Lacaño*. Licenciada en Trabajo Social, egresada de la Udelar. Actualmente cursando Diploma de Especialización en Políticas Sociales, siguiendo como líneas de estudio las políticas sociales de empleo, el mundo del trabajo y los procesos de precarización laboral recientes. Experiencia profesional en las áreas de Trabajo y Vivienda, tanto a nivel familiar como con diferentes colectivos. Formación a nivel de cooperativismo, asociativismo y vivienda. Docente investigadora en proyecto Comisión Sectorial de Investigación Científica I+D «La activación como estrategia de combate a la pobreza».

*Alejandro Gabriel Mariatti Acosta*. Candidato a Doctor en Ciencias Sociales por la Udelar-FCS. Magister y Licenciado en Trabajo Social, egresado de la Udelar/FCS. Investigador y Docente con dedicación total de la FCS. Autor de los libros: *Política social y despolitización* CSIC (Uruguay, 2016) y *La inclusión de la exclusión* (Alemania, 2012). Ha publicado capítulos de libros en la región, así como artículos en revistas como *Servicio Social & Sociedade*, *Textos & Contextos*, *Katalysis*, *Trabajo Social Colombia*, *Escenarios*, *Estado & Comunes* y *Fronteras*, entre otras. Su trabajo de investigación en la actualidad está enfocado al estudio de la metamorfosis de la responsabilidad pública para con el desempleo y la irrupción del paradigma de activación. Fue integrante de la Comisión de Ética Profesional de Trabajo Social en Uruguay (2013-2015), actualmente es delegado alterno de la Comisión asesora en Investigación de FCS, de la Coordinación de investigación del DTS/FCS y delegado de ADUR-FCS

*Elizabeth Ortega Cerchiaro.* Licenciada en Trabajo Social. Magíster en Servicio Social por convenio entre la Escola de Serviço Social de la Universidad Federal de Rio de Janeiro con el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Udelar. Doctora en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social (Udelar). Docente efectiva, encargada y coordinadora general del Proyecto Integral Protección Social, Instituciones y Práctica Profesional de la Licenciatura en Trabajo Social. Integra, también, equipos docentes de cursos de posgrado. Es autora de dos libros: *El Servicio Social y los procesos de medicalización de la sociedad uruguaya en el período neobatllista* y *Medicina, religión y gestión de lo social. Un análisis genealógico de las transformaciones del servicio social en el Uruguay (1955-1973)*, que abordan aspectos de la conformación de la profesión en Uruguay. También es coautora de capítulos de libros y artículos en numerosas revistas y ponencias presentadas en Congresos, a nivel nacional e internacional, referidos a las relaciones entre los sistemas de protección social y las prácticas profesionales, con un enfoque socio histórico.

*Mariela Yesuina Pereira del Puerto.* Licenciada en Trabajo Social, egresada de la Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República (Udelar). Diploma de especialización en Políticas Sociales, egresada de Udelar. Docente Asistente Grado 2 del Proyecto Integral Sujetos Colectivos y Organización Popular de la Licenciatura en Trabajo Social, Departamento de Trabajo Social, Udelar. Labor de investigación vinculada a las prestaciones sociales y a las condiciones de trabajo de los profesionales en el área social. Coautora del capítulo de libro «Exigência de condicionalidades: significados alcances e controvérsias no debate». Bentura, J. P. et al. en: Da Silva O. (Coord.) (2016, Sao Paulo: Cortez). Autora y coautora de distintas ponencias vinculadas a las políticas sociales y al campo educativo. Se desempeñó también como vocal de la comisión directiva de ADASU (2011-2013). Maestranda en Trabajo Social, Udelar.

*Leticia Pérez de Sierra.* Licenciada en Trabajo Social, egresada de la FCS-Udelar. Magíster en Trabajo Social egresada de la FCS-Udelar. Actualmente, culminando el Doctorado en Ciencias Sociales, con mención en Trabajo Social de la FCS-Udelar. Investigadora y profesora asistente efectiva de la asignatura La cuestión social en la historia y Trabajo Social I, de la Licenciatura en Trabajo Social de dicha unidad académica. Es autora del libro *Entre el reconocimiento y la consolidación: la focopolítica en Uruguay. Un estudio comparativo de casos* (Premio Carlos Filgueira de la Facultad de Ciencias Sociales a la mejor Tesis de Maestría, edición 2015). Es autora de capítulos de libros y artículos en diversas revistas, y de ponencias presentadas en Congresos y Jornadas referidas a la intervención profesional en el campo de las políticas socioasistenciales y su cruce con la prevención social del delito y la arena penal.



*María Laura Vecinday Garrido.* Asistente Social egresada de la Escuela Universitaria de Servicio Social de la Universidad de la República (Udelar). Magister en Servicio Social por convenio entre la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ) y la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Udelar. Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - Argentina). Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la FCS. Coordinadora del programa de Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social. Investigadora categorizada Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Ha participado como expositora en eventos académicos a nivel nacional e internacional. Es autora y coautora de trabajos académicos publicados en medios especializados en el área de las transformaciones institucionales y tecnológicas de la protección social, la individualización social y el enfoque de riesgo, y la política socioasistencial.









Este libro trata de las formas en que la cuestión social se convierte en cuestión de Estado para comprender cómo es politizado el ámbito de la reproducción (Grassi, 2009). Trata, particularmente, de las intervenciones sociopolíticas que toman a la pobreza como blanco privilegiado de «combate» en la denominada ‘era progresista’ inaugurada en 2005.

Del examen crítico de las respuestas sociopolíticas, explícitamente ensayadas con tal propósito, se desprenden las posibilidades, los límites, los sentidos y las contradicciones de la reforma social desarrollada en el período. Las transformaciones en curso son objeto de debates y controversias entre intelectuales —pero también entre legos— acerca de cómo gestionar la pobreza o ayudar a los pobres a superar su pobreza.

Entre la asistencia y la activación es una invitación a sumergirnos en los textos, contextos y pretextos de la construcción de un nuevo modelo de gestión social de la pobreza extrema. Es una invitación para «hacer conscientes los mecanismos que vuelven dolorosa la vida, [...] dar a conocer el origen social, colectivamente oculto, de la desgracia en todas sus versiones —sin perder de vista que— a pesar de las apariencias, no hay nada desesperante: lo que el mundo social ha hecho, armado de conciencia, el propio mundo social lo puede deshacer» (Bourdieu, 1999).

ISBN: 978-9974-8726-4-6



9 789974 872646