

# Entre la asistencia y la activación

## Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista **Tomo II**

Laura Vecinday - Pablo Bentura  
Coordinadores



Ciencias Sociales  
Universidad de la República  
URUGUAY



ENTRE LA ASISTENCIA Y LA ACTIVACIÓN



ENTRE LA ASISTENCIA Y LA ACTIVACIÓN.  
INTERVENCIONES SOBRE LA POBREZA  
EN EL URUGUAY PROGRESISTA  
TOMO II

Laura VECINDAY-Pablo BENTURA  
(Coordinadores)

Universidad de la República Oriental del Uruguay  
Facultad de Ciencias Sociales

Entre la asistencia y la activación.  
Intervenciones sobre la pobreza  
en el Uruguay progresista  
Tomo II

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  
Diciembre 2020

Corrección y diseño: Gabriela Basaldúa

ISBN: 978-9915-9332-5-2

Queda hecho el depósito que ordena la ley

Impreso en Uruguay







## TABLA DE CONTENIDO

Glosario de siglas.....	9
Presentación.....	13
Las Asignaciones Familiares: del Estado de bienestar al Estado asistencial. Cuatro momentos de un mismo programa. PABLO BENTURA .....	27
La individualizada adjudicación de responsabilidad sobre el desempleo. ALEJANDRO MARIATTI .....	49
Activación y capital humano en las políticas de combate a la pobreza: un maridaje de enfoques. YOANA CARBALLO y LAURA VECINDAY .....	91
Más allá de lo pensado: algunas voces de operadores del Programa Jóvenes en Red. YOANA CARBALLO y LETICIA PÉREZ .....	115
Rupturas y continuidades en las formas de gestión social en el campo de la primera infancia. ELIZABETH ORTEGA, LAURA VECINDAY y MARÍA JOSÉ BELTRÁN .....	137
El trabajo precario en la política socioasistencial. LAURA VECINDAY .....	157
La lógica asistencial y punitiva del Estado: las intervenciones en la zona de Casavalle. FLORENCIA SOSA.....	185
Los espacios ocupacionales en programas con articulación público-privada. El caso del Programa Calle del Ministerio de Desarrollo Social en Montevideo. MARÍA EMILIA PROVENZA.....	209
Sobre los autores.....	239



## GLOSARIO DE SIGLAS

AFAM	Asignaciones Familiares
AFAM PE	Asignación Familiar. Ley 18227, Plan de Equidad
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPS	Banco de Previsión Social
CAIF	Centro de Atención a la Infancia y la Familia
Cepal	Comisión Económica para América Latina
CFF	Centro de Fortalecimiento Familiar
CET	Centro de Estadía Transitoria

Cinterfor	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CNPS	Consejo Nacional de Políticas Sociales
CNT	Convención Nacional de Trabajadores
Cocap	Consejo de Capacitación
Dinem	Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo
Dinesil	Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral
ECH	Encuesta Continua de Hogares
ENDIS	Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud
EP	Encuentro Progresista
FA	Frente Amplio
FMI	Fondo Monetario Internacional
Fondes	Fondo Nacional de Desarrollo
GIEP	Grupo Interdisciplinario de Estudios Psicosociales
ICC	Índice de Carencias Críticas
Inacoop	Instituto Nacional de Cooperativismo
INE	Instituto Nacional de Estadística
Inefop	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
IPC	Índice de Precios al Consumo
JER	Jóvenes en Red
LACE	Liberal Aperturista Concentrador y Excluyente
LUC	Ley de Urgente Consideración
MDN	Ministerio de Defensa Nacional

Mercosur	Mercado Común del Sur
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
Mides	Ministerio de Desarrollo Social
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
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OSC	Organización de la Sociedad Civil
Panes	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social
PASC	Personas en situación de Calle
PAST	Programa de Atención a los Sin Techo
PBI o PIB	Producto Bruto Interno o Producto Interno Bruto
PIT CNT	Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores
RAIS	Red de Asistencia e Integración Social
Sutigá	Sindicato Único de Trabajadores de Instituciones Gremiales y Afines
UCC	Uruguay Crece Contigo
UTMIDES	Unión de Trabajadores del Mides
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

*Entre la asistencia y la activación: intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista, parte II* es una prolongación de los debates desarrollados en el marco de dos proyectos I+D (Investigación y Desarrollo) 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, integrados al repertorio de respuestas ofrecido por el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), no se proponen generar empleo, sino mejorar la empleabilidad o la *cultura del trabajo* mediante 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, el articulador de estos programas será la introducción del «paradigma de la activación» (Castel, 2014), 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*, etcétera, 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 siglo 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 (representaciones, normas, institucionalidad, clasificaciones, orientaciones, etcétera) y tecnológica (instrumentos, medidas, operaciones de clasificación, nomenclaturas, protocolos, entre otros) 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 que apuntan 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 instaura 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.

En esta ocasión sumamos dos capítulos resultantes de trabajos finales realizados en el marco de procesos de formación de grado y posgrado.

Reiteramos en esta oportunidad las consideraciones previas a la lectura del material que también compartimos en el libro anterior a este:

- i) No estamos presentando un informe de investigación acabado, sino que cada capítulo se detiene en el examen de dimensiones, ya sea transversales al conjunto de la política socioasistencial como particulares del campo problemático abordado en programas específicos.
- ii) El arma de la crítica colocada sobre estos programas no tiene como objetivo volverse sobre 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 las manifestaciones más extremas de la cuestión social.

Esta segunda consideración se vuelve más relevante aún en el actual contexto de crisis económica y sanitaria. Las crecientes demandas de asistencia y protección social ante el deterioro general de las condiciones de vida y de trabajo de buena parte de la población coinciden con los anuncios del nuevo gobierno sobre el ajuste de las cuentas públicas.

Sobre la caracterización general de la RAIS y los programas analizados, nos detenemos a continuación.

### **¿QUÉ ES LA RED DE ASISTENCIA E INTEGRACIÓN SOCIAL (RAIS)?**

Con la llegada al gobierno del Frente Amplio, 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 hándicaps asociados a la condición de pobreza (capacitación, educación, alfabetización, participación social y laboral). También en 2005 se crea el 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 la reconfiguración del sistema de protección social, fortalecer 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. (Plan de Equidad, 2008, p. 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 la pobreza extrema. Específicamente, la RAIS «agrupa un conjunto de políticas orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos sociales por personas en situación de pobreza y vulnerabilidades asociadas, tendiendo puentes hacia las políticas universales y cuyo objetivo es la superación de esta situación» (Mides, 2014, p. 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. En 2016 cambia su inserción institucional pasando 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 ENIA (Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia)

y los estudios ENDIS (Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud). 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 y niñas 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, 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 (Uruguay Crece Contigo) y Jóvenes en Red, como programa de proximidad en alusión a su metodología de intervención. El programa apuesta a la interinstitucionalidad para su implementación, la movilización de componentes asistenciales y promocionales orientados a fortalecer las capacidades y autonomías de cada familia. La proximidad supone el trabajo con familias en clave territorial, y es comprendida como un proceso de intervención cercano que privilegia el ámbito donde se desarrolla la vida cotidiana de la familia y los espacios donde transita.

Uruguay Trabaja se inicia en 2008 con el objetivo de alcanzar la inserción laboral de personas desocupadas 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 se percibe un subsidio denominado Apoyo a la Inserción Laboral de 2,35 BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones). Está dirigido a personas entre 18 y 64 años de edad, que no hayan terminado tercer 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 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 (TUS), 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, que puede extenderse a 24 meses.

Las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad fueron creadas a través de la ley 18227. Consisten 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 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 considerándose 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 ICC (Índice de Carencias Críticas) 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» (Mides-DINEM, 2013). Además del ICC, existe un umbral de ingresos del hogar per cápita a partir del cual hogares con ingresos mayores a dicho umbral 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 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>1</sup>

Dos programas más se incorporan a través de los trabajos de Florencia Sosa y Emilia Provenza. Se trata del Plan Siete Zonas y del Programa Calle del Mides, y ambos son presentados en el cuerpo de los capítulos correspondientes.

---

1 Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/politicas-y-gestion/programas/tarjeta-uruguay-social>

## 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. Así mismo, 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 a 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), de la percepción de los entrevistados acerca de los fundamentos y la trayectoria de los programas, del perfil de los beneficiarios según el punto de vista del entrevistado, de la metodología de trabajo y la función de los equipos de trabajo, así como identificar 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 partícipes 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, p. 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, 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**

Los capítulos presentados en esta segunda publicación son producto de investigaciones que cerraron su trabajo de campo en 2018 y de análisis en 2019. Ambos proyectos depositaron su mirada sobre las propuestas de intervención sociopolítica ensayadas en la era progresista con el propósito de dar cuenta de las necesidades/demandas sociales de los más pobres, a quienes van dirigidas. Lo común de la mirada no debe confundirse con una mirada única: los debates, tensiones, contradicciones del campo sometido a análisis, también caracterizaron 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 «Las Asignaciones Familiares: del Estado de bienestar al Estado asistencial. Cuatro momentos de un mismo programa», en el que Pablo Bentura recupera el proceso histórico de las clásicas



Asignaciones Familiares desde su momento fundacional en 1943, caracterizado por la organización creciente de la clase trabajadora, que conquistó para sí aquel mecanismo de salario social destinado a mejorar la situación de los hogares con hijos, hasta su actual presentación en el marco de la expansión de la política socioasistencial bajo el formato de transferencias de renta condicionadas.

Sobre el paradigma de la activación hacen foco el capítulo de Alejandro Mariatti y también el de Yoana Carballo y Laura Vecinday. «La individualizada adjudicación de responsabilidad sobre el desempleo» se titula el capítulo de autoría de Alejandro Mariatti, en el cual se problematiza la vertiginosa transformación del mundo del trabajo para luego detenerse en el alcance de una interpretación que en los últimos años se ha ido construyendo para comprender el fenómeno del desempleo de larga duración y que pone al individuo en el centro explicativo. Seguidamente, y en estrecha relación con los contenidos anteriores, el capítulo conjunto de Yoana Carballo y Laura Vecinday titulado «Activación y capital humano en las políticas de combate a la pobreza: un maridaje de enfoques» examina los fundamentos de las políticas de combate a la pobreza y al desempleo de larga duración, identificando las piezas discursivas características del paradigma de la activación y del enfoque de las capacidades y del capital humano. El engranaje de estas miradas entre sí y su interpretación en el proceso de construcción de la política pública es la preocupación que desencadena su análisis del tema refiriendo al paradigma de la activación y a los principales postulados del enfoque de las capacidades y la teoría del capital humano, bajo el supuesto de que estarían operando como marco referencial para fundar la opción preferencial por políticas de activación de los pobres.

En «Más allá de lo pensado: algunas voces de operadores del Programa Jóvenes en Red», Yoana Carballo y Leticia Pérez recuperan las voces de integrantes de los equipos técnicos del programa Jóvenes en Red, que participaron de los grupos focales para descubrir, en un primer movimiento, sus percepciones y valoraciones respecto al contexto y las condiciones de sus intervenciones, hasta detenerse, especialmente, en las brechas que identifican entre *lo real* y *lo proyectado*. Para ello, se proponen hallar las tensiones y contradicciones que revelan los límites y las posibilidades entre ambos planos o dimensiones o, en otras palabras, aquello que las autoras llaman de «promesa fallida».

Seguidamente, Elizabeth Ortega, Laura Vecinday y María José Beltrán rastrean continuidades y rupturas en «Viejas y nuevas formas de gestión social en el campo de la primera infancia». Los problemas relacionados con el abandono, la mortalidad infantil y las prácticas de crianza, en lo que hoy conocemos como primera infancia, fueron centrales para organizar una serie de intervenciones dirigidas especialmente a las familias pobres que, con diferentes modalidades, se instalaron durante todo el siglo xx y se extienden hacia el xxi, como lo muestra el caso del programa Uruguay Crece Contigo.

«El trabajo precario en la política socioasistencial» es el título del capítulo en el cual Laura Vecinday observa las condiciones de empleo y las relaciones con el trabajo en los programas de proximidad implementados desde 2012: Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo. Para ello toma la propuesta que Paugam (2015) construye para examinar las manifestaciones de la precariedad en su doble dimensión, respecto al trabajo y respecto al empleo, considerando las dinámicas de estas precariedades, así como los efectos mutuos que se producen.

Cierran este libro dos capítulos que son producto de procesos de formación, uno de ellos en el marco del Diploma de Especialización en Políticas Sociales, que es el caso del trabajo que nos propone Florencia Sosa, mientras que en el otro María Emilia Provenza comparte con nosotros los contenidos fundamentales de lo que fue su monografía final de grado, en el marco de la Licenciatura en Trabajo Social. Por un lado, bajo el título «La lógica asistencial y punitiva del Estado: las intervenciones en la zona de Casavalle», Florencia Sosa observa la interpenetración entre las lógicas asistencial y punitiva que el Estado combina a la hora de intervenir en los territorios de la pobreza. Para ilustrar su análisis pone en juego la experiencia de Casavalle, territorio que concentra un conjunto de intervenciones públicas de combate a la pobreza y el crimen. Finalmente, en «Los espacios ocupacionales en programas con articulación público-privada. El caso del Programa Calle del Ministerio de Desarrollo Social en Montevideo, Uruguay», Emilia Provenza recorre las transformaciones del mundo del trabajo, para caracterizar el espacio ocupacional que se configura en la relación entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado, para la gestión de los centros nocturnos y puertas de entrada del Programa Calle del Mides en Montevideo. Luego de situar los principales elementos contextuales sobre las transformaciones del trabajo y del empleo, establece las características que toman esos espacios ocupacionales incluyendo la(s)

mirada(s) de los trabajadores que realizan atención directa en los centros nocturnos y puertas de entrada del programa.

Dos advertencias para el lector: i) 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; y ii) creemos que es probable que gran parte de las observaciones y problematizaciones más críticas del período progresista tiendan a agudizarse en este nuevo contexto si consideramos que en 2020 cambia la coyuntura económica (con una detención o enlentecimiento desde 2015 del crecimiento constante de la economía) y política (con la restauración de la alianza liberal-conservadora alcanzando la conducción del gobierno nacional), a lo que luego se sumará la crisis sistémica del capitalismo, reforzada por la pandemia del coronavirus.

Para finalizar queremos, una vez más, 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, p. 559).

¡Muchas gracias!

Laura Vecinday - Pablo Bentura

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bourdieu, P. (1999). *La miseria del mundo*. Fondo de Cultura Económica.
- Castel, R. (2014). De la protección social como derecho. En Castel, R. y Duvoux, N. *El porvenir de la solidaridad* (pp. 7-20). Nueva Visión.
- Ministerio de Desarrollo Social-Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (2013). ¿Qué es el Índice de Carencias Críticas? Mides-Dinem. <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/>

handle/123456789/1064/que-es-el-indice-de-carencias-criticas.-2014.  
pdf?sequence=1&isAllowed=y

Lipsky, M. (1980). La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. *Clásicos de la administración pública* (pp. 780-794).

Paugam, S. (2005). *El trabajador de la precariedad*. Ediciones Ciccus.

LAS ASIGNACIONES FAMILIARES:  
DEL ESTADO DE BIENESTAR AL ESTADO  
ASISTENCIAL. CUATRO MOMENTOS DE  
UN MISMO PROGRAMA

PABLO BENTURA



## INTRODUCCIÓN

Se busca presentar el proceso histórico a través del cual una conquista de la clase trabajadora obtenida en 1943 es refuncionalizada para constituirse en una política asistencial focalizada en un proceso en el que se identifican cuatro momentos: 1. su conquista por la clase trabajadora junto a los consejos tripartitos de negociación colectiva, 2. el deterioro creciente de su monto, 3. su ampliación como forma de alcanzar a la población excluida del mundo del trabajo, y 4. su focalización para volverla una política asistencial acorde a las exigencias de corte neoliberal.

## PRIMER MOMENTO: LAS ASIGNACIONES FAMILIARES COMO CONCESIÓN/CONQUISTA

La constitución del Estado social uruguayo fue consecuencia directa de un Estado fuertemente protector de la industria nacional, a tal punto de que la industria uruguaya, y con ella la frágil garantía de pleno empleo, solo era posible por el permanente auxilio de estos mecanismos de protección. Dichos mecanismos no solo fueron resistidos por los intereses oligárquicos,<sup>1</sup> sino que también tuvieron fuerte oposición por parte del Imperio británico:

El tercer actor relevante en el medio uruguayo por esa fecha, los intereses vinculados al imperio británico, siempre mostraron su firme oposición al contenido sospechosamente 'socializante' de las reformas, y en especial, a partir del nuevo siglo con el ascenso al poder del batllismo. El periódico *The Montevideo Times* expresaba con claridad en 1916 su oposición a las 'avanzadas leyes económicas y sociales recientemente sancionadas'. (Morás, 2000, p. 11)

La crisis del 29 tuvo un fuerte impacto en la economía uruguaya, generando una fuerte contracción en la industria de la construcción.<sup>2</sup> Como consecuencia, se

1 «La peculiaridad del desarrollo político-institucional de la formación social uruguaya, contribuyó para que la clase propietaria de la tierra, a partir de cuya rentabilidad la industrialización es financiada, estuviera fuera de la administración directa del Estado». (Acosta, 2006, p. 49)

2 «Para la industria de la construcción, a diferencia del sector manufacturero, la depresión marcó un profundo retroceso. En 1935 experimentó una caída del 61% respecto a las actividades de 1930. Esto acarrea consecuencias sociales muy serias, ya que ocupaba a más del 16% de los trabajadores del sector secundario». (Nahum

registró un aumento de la desocupación que alcanzó los 40 800 desempleados hacia 1933 y un incremento de la pobreza, con un 33% de los trabajadores de la industria que con su salario no alcanzaban a cubrir los costos de su subsistencia y un 65% que no alcanzaban a mantener un hogar con sus ingresos (Nahum et al., 1998, p. 45).

Superada la crisis y restaurado el régimen democrático, el desarrollo del Estado social recuperó el ímpetu de las décadas anteriores. A partir de la investigadora promovida por el diputado comunista Eugenio Gomes (Leibner, 2012, p. 58), en 1943 se promulga la ley de creación de los Consejos de Salarios; en 1946, el Estatuto del Peón Rural, que fijaba pautas de remuneración y condiciones de trabajo y amparo a su familia; y se creó el Consejo Nacional de Subsistencia, con la misión de controlar los precios de los productos de primera necesidad:

Según Luis Batlle, la acción redistributiva del ingreso a desplegar por el Estado no se limitaba a razones de solidarismo e igualitarismo social. El Estado debía 'adelantarse' a los reclamos como forma de evitar luchas sociales; debía representar el papel de árbitro en la sociedad. Esta política contribuía, además, a elevar el poder adquisitivo de la población y, consecuentemente, a ensanchar el mercado interno, prácticamente el único consumidor de la industria nacional. (Nahum et al., 1998, p. 109)

Es en este contexto que, junto con los Consejos de Salarios, se comienza en el mismo año un Programa de Transferencias de Renta Condicionada *avant la lettre*. Las Asignaciones Familiares (AFAM) constituyen un programa que expresaba un elemento esencia del seguro social, proteger a los ciudadanos frente a la inseguridad económica derivada de los avatares de la vida, en este caso, aumento de las cargas familiares. La asignación familiar era una prestación monetaria con la condicionalidad de la asistencia de los hijos al sistema educativo.

Las primeras AFAM datan del año 1943 cuando, a través de la ley 10449, de 12 de noviembre de 1943 se instala los Consejos de Salarios y a su vez se declara obligatorio el régimen de Compensación para el pago de AF para el sector privado (art. 21). El beneficiario directo era el hijo a cargo del empleado, hasta la edad de catorce años y hasta los dieciséis

---

et al., 1998, p. 66)



años en caso de que estuviera estudiando. (Baráibar et al., citados en Da Silva e Silva y Fernández Soto, 2018, p. 49)

La sociedad hiperintegrada de la que nos habla Rama (1987) era también una sociedad hiperadaptada y, tal como sucede en la naturaleza, la hiperadaptación es siempre una adaptación riesgosa, dado que todo cambio en el contexto adquiere un carácter catastrófico. La crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones supuso para el Uruguay el inicio de una crisis más profunda de la que no ha logrado recuperarse satisfactoriamente hasta nuestros días.

La crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones puso fin al Uruguay batllista. Tuvo su primera manifestación dramática con la derrota del Partido Colorado en 1958 a manos de la alianza herrero-ruralista. El triunfo del Partido Nacional en 1958 representa la desagregación del bloque en el poder, que es sustituido por un nuevo bloque que condensa los intereses que habían representado la oposición histórica al modelo batllista (Real de Azúa, 1984, p. 66).

Con el triunfo del Partido Nacional en las elecciones de 1958, el Uruguay ingresó (y hubo inmediata conciencia de ello) en otra etapa política. Ello no ocurrió solo porque un partido que hacía cerca de un siglo no ganaba la titularidad del Poder Ejecutivo lo hiciera entonces. Harto mayor importancia posee, fuera de duda, el hecho de que no obstante las diferencias en el modo de su instauración: la vía del cambio legal respecto al primero; su considerable duración respecto al segundo, la secuencia política iniciada no difirió sustancialmente de las reacciones antipopulistas que representaron el levantamiento militar argentino contra Perón, en 1955, y el mando presidencial de Janio Quadros, en el Brasil, durante nueve meses de 1961. (Real de Azúa, 1984, p. 66)

La programática del nuevo bloque en el poder se concentró en la tarea de desmontar todas las concesiones/conquistas para/de la clase trabajadora. El bloque en el poder que se sustentaba en una alianza interclase donde la clase trabajadora participaba —sin poner en cuestión su autonomía de clase— junto a una burguesía nacional que se constituía como tal a partir de la industrialización por sustitución de importaciones, es, o comienza a ser, sustituido por un nuevo bloque en el poder, integrado por la oligarquía vernácula junto al capital financiero internacional.

Aquí vale la pena también subrayar la importancia de esa transición indecisa que representaron los dos períodos de gobierno colegiado nacionalista (1959-1967). Durante ellos, se debe decir, todas las pragmáticas económicas del neoliberalismo fueron puestas en práctica o por lo menos intentadas. Fuerte apoyo a la producción rural a través de los mecanismos monetario y cambiario, reordenación ‘realista’ de estos últimos, desmontaje —si bien titubeante— del sistema de tasas, subsidios y ‘precios políticos’: todo eso, además de siempre voceados y poco cumplidos propósitos de redimensionar el Estado y podar la burocracia, se cumplió o trató de cumplir. (Real de Azúa, 1984, p. 71)

Las luchas sociales que se desencadenaron a partir de esta sustitución van a culminar con el golpe de estado de febrero y junio de 1973, que aplicó el terrorismo de Estado para doblegar cualquier resistencia a la imposición de toda la pragmática neoliberal a la que se refiere Real de Azúa.

## **SEGUNDO MOMENTO: LA DEGRADACIÓN DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES**

Los tres gobiernos<sup>3</sup> que se sucedieron a la salida de la dictadura y, sobre todo el segundo, expresaron su voluntad de cumplir con los deberes impuestos en la región por las agencias internacionales: ajuste fiscal, contención del gasto público y reforma del Estado.

Las elecciones de 1989 (...) impulsaron una nueva agenda reformista de corte netamente liberal, dominada por temas como la reducción del déficit fiscal como camino prioritario para abatir la inflación, una fuerte apertura de la economía, la desregulación del mercado laboral, la reforma del Estado a través del instrumento de las privatizaciones, el otorgamiento de mayores espacios para la iniciativa privada y para que el mercado se convirtiera en el gran asignador de costos y beneficios, etcétera. En realidad, se trataba de la llegada al Uruguay

---

3 «El proceso de apertura de la economía mantuvo un ritmo persistente y continuado, a pesar de la renovación del gobierno. A lo largo del período iniciado en 1985 se mantuvo el cumplimiento de los compromisos de la deuda externa; así fue que el Uruguay alcanzó el ‘investment grade’ en 1997, lo que permitió bajar la carga de los pagos por el descenso del ‘riesgo país’ y facilitó el ingreso de capitales». (Demasi et al., 2004, p. 26)

de las reformas de primera generación del llamado Consenso de Washington. (Caetano, 2005, p. 22, el énfasis es nuestro)

Pero es evidente que, para el caso uruguayo, el arribo de estas propuestas de reforma tuvo ciertas particularidades que explican por qué el resultado no fue el mismo que en el resto de la región. En este sentido, pareciera que los mecanismos amortiguadores recuperaron gran parte de su capacidad (Moreira, 2001).

Los procesos de reforma del Estado se iniciaron en Uruguay a través de mecanismos tales como el retiro incentivado de funcionarios públicos y el pasaje al sector privado de funciones antes solo estatales. De este modo, se logró reducir la plantilla de empleados públicos de 26,6% en 1984 a 20,2% en 1995. Estos impulsos reformistas se vieron enlentecidos ante la resistencia que provocaban en gran parte de la población. Es así que, en 1992, la población se manifestó mayoritariamente en un plebiscito que congeló la privatización de Antel,<sup>4</sup> la principal empresa pública que administra las telecomunicaciones en el país (Nahum, 1999).

La contención del gasto público tuvo un fuerte impacto en las políticas sociales. Sin embargo, nuevamente la población expresó su rechazo ante el camino emprendido por el Gobierno. En las elecciones de noviembre de 1989 se aprobó una reforma, con carácter constitucional, que vinculaba la suba de las pasividades al Índice de Precios al Consumo.

También quedó a la vista que una iniciativa popular como fue la reforma constitucional que ligaba las jubilaciones con el IPC podía ser apoyada por un 80% del electorado, aunque los sectores mayoritarios de los lemas tradicionales la enfrentarían con una campaña que describía una

---

4 «Donde el gobierno presidido por Lacalle encontró sus principales frenos fue en dos proyectos que juzgaba como decisivos: la Ley de Empresas Públicas y la reforma de la seguridad social. En el primer caso, las fuerzas del gobierno pudieron obtener la sanción de la citada ley, cuyo principal contenido radicaba en la habilitación de Antel para la asociación con capitales privados, pero la norma fue luego impugnada por sectores y partidos, así como por organizaciones sociales opuestas a su contenido. Cumplidos los requisitos legales para someterla al recurso del referéndum popular en la segunda instancia de ratificación, este finalmente se celebró el 13 de diciembre de 1992 y la ley resultó derogada por cifras concluyentes: 71,58% contra 27,19%» (Caetano, 2005, p. 25).

tenebrosa perspectiva de caos financiero y de inflación descontrolada si llegaba a aprobarse. (Demasi et al., 2004, p. 24)

Esta reforma, que garantizaba una importante recuperación de las pasividades, llevaba implícito un importante freno a la reducción del gasto público, en un país en el que el 70,8% del gasto público corresponde a las pasividades. Esta reforma tuvo, por otro lado, un indudable papel —debido a la fuerte presencia de jubilados en las familias uruguayas— en los indicadores positivos en la distribución del ingreso. Las Asignaciones Familiares, integradas a la seguridad social no participaron, sin embargo, en ninguna forma de ajuste que las rescatara de su situación testimonial.

De todos modos, durante el gobierno de Lacalle se desarrolló, dentro de los límites que le fueron impuestos por la movilización popular, una política decididamente neoliberal. En el período se registra un fuerte incremento de la inversión y del crecimiento del PBI, sin que esto se tradujera en una mejora de los niveles de vida de la población:

En todo este período se percibe un fuerte crecimiento del producto (el más importante registrado desde mediados de los años cincuenta, impulsado principalmente por la inversión externa (...)) los índices macroeconómicos no reflejaban todo el panorama: el desempleo estructural era muy elevado y se mantenía aún en un contexto de crecimiento del PBI. Por otro lado, la pobreza y la marginalidad crecieron a la vez que lo hacía el impulso general de la economía. Sin duda, el modelo económico que se estaba aplicando no habilitaba una participación medianamente equitativa de la población. (Demasi et al., 2004, p. 24)

Este período se caracterizó por una fuerte ofensiva del neoliberalismo y la consecuente resistencia del movimiento social. La estrategia del Gobierno se concentró en desarrollar políticas focalizadas financiadas por endeudamiento externo y una tenaz desfinanciación de todo el sistema de protección social de corte universal desmercantilizador.

Las Asignaciones Familiares sufrieron un agotamiento por desfinanciación, y se volvieron una prestación sin ninguna capacidad de mejorar los ingresos de las familias con hijos. De hecho, la insignificancia del monto hacía razonable que se pagara cada dos meses. Durante el gobierno de Lacalle no se convocaron los Consejos de Salarios, las Asignaciones Familiares fueron un programa que surgió con la misma ley de creación de los Consejos. Probablemente el

gobierno de Lacalle no eliminó este programa por el pragmatismo de este Gobierno que antes de matar dejaba morir impiadosamente.

### **TERCER MOMENTO: LA EXTENSIÓN DE LAS ASIGNACIONES FAMILIARES**

Si bien el primer gobierno de Sanguinetti realiza un proceso de rearticulación del Estado social batllista,<sup>5</sup> sobre el final de su mandato se registra un progresivo proceso de adopción de los postulados del Consenso de Washington. De todos modos, las reformas neoliberales que se van a desarrollar fuertemente en el gobierno de Lacalle se verán amortiguadas en el segundo gobierno de Sanguinetti:<sup>6</sup>

Estos resultados frenaron el vigoroso impulso con que el gobierno de Lacalle había encarado la agenda propuesta por el 'Consenso de Washington', y que tuvo menos continuidad en el segundo gobierno de Julio María Sanguinetti: en parte por los magros resultados obtenidos por su antecesor, pero también por la recesión que comenzaba a asomar en la región y por el propio talante de un político que prefiere presentarse como 'gradualista' antes que como un impulsor de reformas rápidas. (Demasi et al., 2004, p. 31)

No obstante el gradualismo, el fuerte peso de las pasividades sobre el gasto público hizo que en el período de gobierno de 1995-2000 se llevara adelante

---

5 «La política económica de corto plazo del primer gobierno democrático posterior a la dictadura no introdujo cambios de entidad y procuró evitar la agudización de los desequilibrios macroeconómicos y alcanzar cierta reactivación de la economía. No obstante, en materia de política de ingresos se promovió la realización de negociaciones tripartitas (trabajadores, empresarios y Gobierno) para la fijación de los salarios del sector privado» (Antía, 2001, p. 132).

6 «En lo que refiere a la reforma del Estado, se acotaron sus alcances y se optó por una orientación igualmente distante de las posturas extremistas de estatistas y 'neoliberales'. De ese modo se produjo una reorientación en las propuestas, caracterizada por el énfasis en contenidos como focalización, gerencia descentralizada, flexibilidad en las provisiones, impulso de la competitividad y productividad, entre otros. También en este campo se continuó incentivando (con resultados visibles) la reducción de la plantilla de funcionarios públicos: según las investigaciones de Narbondo y Ramos, estos descendieron un 23% entre 1995 y 1999» (Caetano, 2005, p. 25).

una reforma de la seguridad social. Tal reforma significó la instalación de un sistema mixto

que combinaba el régimen universal provisto por el Banco de Previsión Social con un sistema complementario de ahorro y capitalización individual. Pese a la oposición de la izquierda y de un amplio espectro de organizaciones sociales, en esta ocasión no pudo cumplirse con los requerimientos para someter la ley a un recurso de referéndum, por lo que la reforma quedó vigente. (Caetano, citado en Nahum, 1999, p. 194)

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. Una de las características relevantes de estas políticas fue que su financiamiento se sustentó a través de préstamos del exterior, por lo cual las posibilidades de su sustentabilidad en el tiempo nunca fueron claras (Midaglia, 1993).

De todos modos, la reforma estructural moderada, llevada adelante por los gobiernos democráticos posteriores a la década de los ochenta, 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 (1998, p. 121),

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.

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 el pensamiento neoliberal, 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, la administración de la *cuestión social* en 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 crecimiento logrado en estos años respondía a una estrategia económica que abandonaba la garantía del pleno empleo. Destruídas las bases mismas de la industrialización por sustitución de importaciones,<sup>7</sup> el crecimiento se basaba en la inversión externa, concentrada sobre todo «en ramas tales como los servicios y las agroindustrias» (Demasi et al., 2004, p. 24).

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, p. 32) en una sociedad. En aquel momento, ese *estado del alma* toleraba la imposición de políticas de claro corte neoliberal, pero no el desmonte del sistema de protección anterior, generando la imposibilidad de la financiación del nuevo modelo:<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

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.

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

---

7 «Como fue señalado, la liberalización y la apertura financiera de la economía uruguaya ocurrieron en la segunda mitad de la década de los setenta, durante la dictadura militar. En el período que nos ocupa se preservó aquel marco de funcionamiento financiero y se profundizó la apertura comercial. Los aranceles aduaneros se redujeron gradualmente en la segunda mitad de la década de los ochenta y aceleradamente en la primera mitad de los noventa. Concomitantemente, se produjo una pronunciada reducción de las barreras no arancelarias. Asimismo, entre 1991 y 1999 tuvo lugar un acentuado abatimiento de los aranceles al interior del Mercosur, al punto que a partir del 1° de enero del 2000 se eliminaron virtualmente los aranceles para el comercio intrarregional» (Antía, 2001, p. 133).

8 Este es el motivo fundamental de que los nuevos programas sociales debían sostenerse con préstamos internacionales colocando en riesgo su sustentabilidad.

9 «La reforma en Uruguay reservó un papel más importante para el Estado en comparación con otros países» (Banco Mundial, 2006, p. 49).

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, p. 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. Los restos de la perspectiva de la ampliación de la ciudadanía, que resisten la privatización y la reducción de un Estado que había sido su garantía en el pasado, no logran minimizar los procesos de marginalidad y exclusión que, a pesar del crecimiento económico, se mantuvieron e incluso aumentaron durante todo el proceso.

Los crecientes procesos de expulsión del mundo del trabajo que aumentan notablemente a partir del comienzo de la crisis que eclosionó en el 2002 lleva al gobierno de Sanguinetti a apelar a las Asignaciones Familiares, lo que genera su desanclaje del trabajo formal en 1999 al ampliar su cobertura y habilitar a su cobro a los desempleados con hijos.

«En 1999, se tomaron las primeras medidas para lograr la inclusión de hogares sin trabajadores formales dentro del programa de asignaciones familiares» (Banco Mundial, 2006, p. 46).

Las Asignaciones Familiares, por cuenta de no haber sido ajustadas, han perdido cualquier capacidad de amortiguar los procesos crecientes de aumento sostenido de la pobreza. La crisis del 2002 envió a enormes contingentes de la población a la pobreza e indigencia, sin que este programa pudiera al menos amortiguar este proceso.

#### **CUARTO MOMENTO: LAS AFAM-PE DEL SEGURO A LA ASISTENCIA**

En octubre de 2004, el Encuentro Progresista-Frente Amplio gana en primera vuelta las elecciones nacionales. La victoria era el resultado de un largo camino que se inició en 1958, con el comienzo de una crisis que para el imaginario nacional ponía en cuestión las bases mismas de la nación cuestionando su



viabilidad (Nahum, 1984). Ese año, 1958, marcó el inicio del «largo adiós al país modelo» (Filgueira y Filgueira, 1995).

El triunfo del Frente Amplio ha sido el resultado de una larga historia de descontentos frente a gobiernos que, sin haber hecho un mal papel, si uno compara con la región<sup>10</sup> (Caetano, 2005), nunca lograron que la sociedad uruguaya reconstruyera una autopercepción satisfactoria (Perelli y Rial 1985). Dicho de otra forma, el nuevo bloque en el poder, consolidado a partir de fines de la década del cincuenta, nunca logró procesar exitosamente una «reforma intelectual y moral» (Gramsci, 1993, p. 69).

Como el primer gobierno blanco del siglo xx —en el comienzo de la crisis del 58—, como la dictadura militar —cuando esa crisis cobra su dimensión más dramática—, el nuevo gobierno debía asumir con un discurso a la altura de las circunstancias, posicionándose, al menos, con una retórica fundacional.

El significado de la crisis permite, a grandes rasgos, dos órdenes de explicaciones:

- i) El modelo de desarrollo propiciado por el Consenso de Washington tiene falencias, propias de su aplicación gradual de tipo ensayo-error y necesita, entonces, ajustes: el pos-Consenso de Washington será el portador de la receta para la implementación de estos ajustes.<sup>11</sup>

En primer lugar, la crisis se explica por una excesiva liberalización del sistema financiero. Se impone la necesidad de un control más férreo por parte del Estado y, más concretamente, por los bancos centrales, y se mantiene la desconfianza sobre la política comprendida como un factor distorsionante, ante lo cual se promueve que sean los bancos centrales los responsables

---

10 «Resulta indispensable reiterar que después de la debacle social con que terminó la dictadura, del ajuste recesivo de 1983-1984, y de una pauperización muy grave de la población, hubo una mejora fuerte de la economía al retornar los gobiernos democráticos, que supieron combinar crecimiento económico con abatimiento de la pobreza» (Caetano, 2005, p. 31).

11 «Aunque desde distintas perspectivas, la apuesta de lo que se ha venido llamando 'nueva agenda' pretende corregir las principales distorsiones y errores derivados de las medidas hasta ahora implementadas, así como incorporar nuevas políticas capaces de estimular el crecimiento y cubrir aquellos vacíos que la política económica del ajuste no incorporaba» (Cairo, 2003, p. 13).

de la regulación del sistema financiero, manteniendo independencia técnica respecto al gobierno.

En segundo lugar, frente a los brutales efectos de la crisis sobre la población se entendió necesario darle a la reforma una «cara más humana y eficiente» (Serna, 2008). La propuesta, en su forma pura, combina el llamado *universalismo básico* y un sistema asistencial focalizado con capacidad de atender a los desplazados por el sistema y con la flexibilidad suficiente como para articular políticas de emergencia cuando sea necesario.

- ii) El segundo orden de explicaciones buscará establecer una crítica de fondo al modelo de desarrollo. Este orden de explicaciones sustentará que la crisis no es más que un episodio agudo de un camino inexorable de agudización de la dependencia de las economías periféricas, a partir de la sujeción a una profundización de la división del trabajo a nivel internacional, que condena a las economías de la periferia a desarrollar su papel de surtidores de materia prima a las economías centrales.

El Frente Amplio nació como producto de la unidad de todos los partidos de izquierda durante el período del autoritarismo y, ya en sus orígenes, se presentaba como una alternativa que proponía cambios radicales.<sup>12</sup> Si bien en los últimos años el Frente Amplio había iniciado un fuerte y explícito proceso de moderación en su práctica y discursos políticos,<sup>13</sup> para buena parte del

---

12 «La agudización de la lucha de clases conduce progresivamente a la unificación de las fuerzas de izquierda, las cuales conforman, en el año 1971, el Frente Amplio, que se autodefine como una fuerza política vocacionada para la ‘acción política permanente’ y no solamente para la disputa electoral. También esta fuerza política adopta, en esencia, el programa del Congreso del Pueblo (...) Esta fuerza política se define como de orientación democrática, progresista y antimperialista, proponiendo aplicar, en el año 1971, cuatro medidas fundamentales (Aguirre, 1985): reforma agraria, nacionalización de la banca privada, nacionalización del comercio exterior, política industrial, incluida la nacionalización de la industria frigorífica» (Acosta, 2006, p. 95-96).

13 «La moderación ideológica y programática avanzó lentamente en la primera mitad de los años noventa. El punto de inflexión entre la izquierda frentista y el progresismo estuvo dado por la creación del EP [Encuentro Progresista] en 1994. Desde entonces, y en particular desde que en 1997 se inició el proceso de ‘actualización ideológica’ dentro del FA, la izquierda renovó más fuertemente sus ideas y moderó notoriamente sus propuestas programáticas. El socialismo, la revolución, la lucha de clases, la dictadura del proletariado, la reforma agraria, la nacionalización del comercio exterior, la estatización de la banca, el rechazo de la

imaginario popular continuaba representando la promesa de transformaciones radicales frente a las reformas neoliberales que, aunque amortiguadas, venían aplicándose desde el comienzo del autoritarismo. Y, pese a la «actualización ideológica» (Yaffé, 2005) de la izquierda política, el Frente Amplio continuó alimentando esta promesa con la permanente acusación al gobierno de «liberal, aperturista, concentrador y excluyente» (Olesker, 2001).

En definitiva, la interrogante que se abrió con la crisis del 2002 fue cuál sería el diagnóstico que se tornaría hegemónico para explicar la crisis y, en consecuencia, cómo se la enfrentaría. Filgueira et al. (2003, p. 203) señalan que las crisis en Uruguay, como es lógico, fueron puntos de apoyo para procesar cambios de fondo en la política uruguaya. Del mismo modo en que el equilibrio catastrófico de fines del siglo XIX se resolvió con el inicio del Estado social, la crisis de los años cincuenta abrió paso al Estado liberal, por ejemplo. En concordancia con lo afirmado, y con lo señalado por nosotros, se pregunta:

Teniendo en cuenta estos precedentes, cabe preguntarse cuál será el impacto de la crisis actual (1999-2002) en la historia del Estado uruguayo: ¿ratificará el rumbo liberal prevaleciente o será el punto de partida de un nuevo ciclo de expansión del Estado? (Filgueira et al., 2003, p. 203)

Para el Frente Amplio, la prolongada crisis del Uruguay había generado una emergencia social que debía ser atendida sin más demora. Es así que el Frente Amplio comienza a hablar de emergencia social en el año 1999 presentando al entonces gobierno de Jorge Batlle una serie de propuestas para su atención:

El Frente empieza a pensar en la emergencia en 1999, en el 2000 se le presenta una propuesta al gobierno de Batlle y en el Senado se presentan en las distintas leyes ómnibus algunas de las propuestas que lo componían. En el 2002-2003 se vuelve a plantear como un paquete». (Entrevista a ministra de Desarrollo Social)

Como es lógico, el gobierno de aquel momento, que aún no sufría la deslegitimación que en 2002 prácticamente disolvería al Partido Colorado, negó la existencia de tal emergencia, no implementó las propuestas presentadas y tampoco lo hará en 2002-2003, aunque ya no se podía negar la emergencia.

---

deuda externa y de los organismos financieros internacionales fueron quedando atrás» (Yaffé, 2005, p. 186).

Finalmente, en diciembre de 2004, cinco años después de su anuncio y ya conocido su triunfo electoral, el Frente Amplio comienza a diseñar la implementación de lo que sería su Plan de Emergencia Social.

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, que la búsqueda de la igualdad y que la nostalgia del Uruguay mesocrático no son otra cosa que un lastre del pasado del que es necesario desembarazarse para ponerse a construir el Uruguay del futuro.

El Frente Amplio en el gobierno se inclinó claramente por el primer orden de explicaciones de la crisis. La creación del ministerio surge como necesidad cuando se opta por mantener la política de ajuste estructural, de apertura comercial y de apuesta a las ventajas competitivas. La opción de apostar a los agronegocios era demasiado tentadora e implicaba renunciar a cualquier apuesta a la industrialización.

El primer cometido del Ministerio de Desarrollo Social fue la administración del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (Panes).

El Panes estaba constituido por siete componentes centrales orientados a atender a la población en situación de extrema pobreza: ingreso ciudadano (transferencia de ingresos a hogares), alimentación, participación social y laboral, mejoramiento del hábitat, a los que se agregaron poco después el Programa de Alfabetización de Adultos y el de Salud Ocular. (CNPS, 2009)

No se puede pensar en un Uruguay democrático si uno tiene personas y hogares viviendo bajo la indigencia más extrema. Es a partir de las cifras del INE [Instituto Nacional de Estadística] del momento que se hablaba de 100 mil indigentes (...) pero llegamos a 71 mil hogares, a 330 mil personas de los 100 mil que hablábamos, donde más del 60% son niños y adolescentes y donde la mayoría de los jefes de hogar son jefas. (Entrevista a ministra de Desarrollo Social)

La creación del Ministerio de Desarrollo Social implicó el desarrollo de toda una batería de programas para atender, central y fundamentalmente, a esta población: los indigentes, llamados paradójicamente «protagonistas» en los documentos institucionales del Mides. El principal componente de este

programa ha sido el *ingreso ciudadano* que implicó una enorme campaña de relevamiento para establecer en términos exactos cuál era la población legítimamente beneficiaria.

A partir de 2007, el Ministerio de Desarrollo Social comienza a implementar el Plan de Equidad que sucederá al Plan de Emergencia y asumirá un carácter permanente. Entre sus objetivos se plantea:

Construir una Red de Asistencia Social de naturaleza ‘no contributiva’, con el objetivo de amparar a los sectores sociales con mayor vulnerabilidad, que cuentan con menores oportunidades de incorporarse al mercado de trabajo. La misma deberá estar articulada con el sistema de seguridad social y el conjunto de políticas universales básicas.

Cabe destacar la reformulación del régimen de Asignaciones Familiares<sup>14</sup> para los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica (...). Asimismo, se incorporaron en forma integral iniciativas en materia de política alimentaria, asistencia a la vejez y diversos programas de inclusión e integración social. (CNPS, 2009, p. 13-14)

Si la creación del Ministerio de Desarrollo Social estaba anunciando que el gobierno frenteamplista iba a continuar con el modelo de desarrollo «liberal, aperturista, concentrador y excluyente» (Olesker, 2001) —ya que expresaba la necesidad de un ministerio para administrar la masiva política asistencial que permitiera amortiguar los graves procesos de exclusión inevitables a la aplicación de este modelo—, cuando transforma la esencia de las Asignaciones Familiares, un programa genéticamente vinculado al Estado social uruguayo creado junto a los Consejos de Salarios en su momento de expansión, este anuncio se estaba confirmando no solo objetiva, sino simbólicamente.

Las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad se transforman su esencia, de su condición de concesión/conquista para/de la clase trabajadora se convierten en el componente ideal para un modelo de desarrollo, que precisa de un programa asistencial masivo pro mercado, su carácter estrictamente focalizado y su monto que «no desestimula el trabajo asalariado» es el complemento ideal para un modelo de desarrollo que renuncia definitivamente al pleno empleo, su objetivo es claramente combatir la indigencia.

---

14 Nueva forma que asume la transferencia de ingreso a los hogares de pobreza extrema.

Mientras las asignaciones familiares y el ingreso ciudadano son claramente los programas mejor focalizados, su impacto sobre la pobreza es menor, debido al monto de sus beneficios (...) El impacto en términos de equidad es similar, y solo cuando se considera el impacto en la indigencia, el Ingreso Ciudadano se torna relevante. (Banco Mundial, 2006, p. 16)

Las Asignaciones Familiares han acompañado desde su creación los procesos de desarrollo y crisis del Estado social uruguayo. En este proceso han ido sufriendo transformaciones que las tornaron un indicador del signo de los tiempos por los que iba pasando. A partir de su transformación permite entender que el Frente Amplio no venía a hacer otra cosa que completar el conjunto de reformas iniciadas por los gobiernos colorados y blancos que lo precedieron.

## **A MODO DE CONCLUSIÓN**

Las Asignaciones Familiares tienen un carácter paradigmático. Surgieron en el momento de mayor empuje del Estado social uruguayo, asociadas a los Consejos de Salarios —una de las instituciones centrales de gestión del corazón del Estado social, la alianza interclases que le daba sustento—. Realizaban una articulación virtuosa entre las instituciones que habilitaban el bienestar y el ascenso social: el trabajo, la familia y la educación. Todo lo que simbolizaba este programa tenía, más allá de que en sus orígenes suponía un aporte material importante, un carácter simbólico sustantivo.

Probablemente por esta razón, incluso en los momentos más crudos del neoliberalismo, no fue eliminado, y la opción haya sido quitarle cualquier eficacia por la virtual desfinanciación.

Por la misma razón, en el segundo gobierno de Sanguinetti, se haya apelado a ellas para generar un auxilio asistencial a los desempleados. La legitimidad de una prestación asociada al estudio de los niños resultaba mucho más digerible, incluso para los sectores más reaccionarios.

Cuando el Frente Amplio implementa el Ingreso Ciudadano tuvo que establecer a texto expreso que el Plan de Emergencia iba a durar dos años completos y ni un día más. La razón era la baja legitimidad de una transferencia asistencial en metálico sin que mediara el trabajo. Las Asignaciones Familiares vinieron

a resolver el problema y, como en su creación en 1943, fueron un programa paradigmático del Estado social. Ahora, transmutada su esencia, se transforman en un programa paradigmático del Estado asistencial.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, L. O. (2006). *Processo de renovação do serviço social no Uruguai* [tesis de doctorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro].
- Antía, F. (2001). La economía uruguaya desde el restablecimiento de la democracia, 1985-2000. En Instituto de Economía de la Universidad de la República, Uruguay. *El Uruguay del siglo XX. La Economía*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Caetano, G. (2005). Introducción general. Marco histórico y cambio político en dos décadas de democracia. De la transición democrática al gobierno de izquierda. En G. Caetano (Comp.). *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Taurus.
- Cairó, G. (2003). FMI, Reformas y Desarrollo. En A. Costas y G. Cairó. *Cooperación y desarrollo. Hacia una agenda comprehensiva para el desarrollo* (pp. 51-70). Pirámide.
- Candia, J. M. (1998). Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales. *Nueva Sociedad*, 156, 116-126.
- Demasi, C. et al. (2004). Hechos y sentidos de la política y la pospolítica. En O. Brando (Coord.). *Uruguay hoy. Paisaje después del 31 de octubre*. Ediciones del Caballo Perdido.
- Da Silva e Silva, M. O. y Fernández Soto, S. (2018). *Mito y realidad en el enfrentamiento de la pobreza en América Latina. Estudio comparado de los programas de transferencia de renta en Brasil, Argentina y Uruguay*. Espacio Editorial.
- Filgueira, C. y Filgueira, F. (1995). *El largo adiós al país modelo: políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Kellogg Institute.
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina, eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En B. Roberts (Ed.) *Ciudadanía y política social*. Editorial Flacso.

- Filgueira, F., Garcé, A. y Yaffé, J. (2003). Los dos ciclos del Estado uruguayo en el siglo XX. En Instituto de Economía, Universidad de la República, Uruguay. *El Uruguay del siglo XX. La Política*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Gramsci, A. (1993). *La política y el Estado moderno*. Planeta-Agostini.
- Leibner, G. (2012). *Camaradas y compañeros. Una historia política y social de los comunistas del Uruguay*. Trilce.
- Midaglia, C. (1993). *Políticas sociales en el Uruguay recursos institucionales y propuestas para la orientación de políticas*. Editorial Flacso-Ciesu.
- Morás, L. E. (2000). *De la tierra purpúrea al laboratorio social. Reformas y proceso civilizatorio en el Uruguay (1870-1917)*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Moreira, C. (2008). Uruguay y la (problemática) construcción del consenso. Asistencia social y negociación colectiva durante el gobierno del Frente Amplio (2005-2007). *Revista Bajo el Volcán*, 12(7), 47-64. <https://www.redalyc.org/pdf/286/28671204.pdf>
- Moreira, C. (2001). La reforma del Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia. En P. Calame y A. Talmant (Orgs.). *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia*. Trilce.
- Nahum, B. (1999). *Breve historia del Uruguay independiente*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Nahum, B., Cocchi, Á., Frega, A., y Trochón, Y. (1998). *Historia uruguaya. Tomo 9. Crisis política y recuperación económica, 1930-1958*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Olesker, D. (2001). *Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)*. Trilce.
- Perelli, C. y Rial, J. (1986). *De mitos y memorias políticas. La represión, el miedo y después...* Ediciones de la Banda Oriental.
- Rama, G. (1987). *La democracia en Uruguay*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Real de Azúa, C. (1984). *Uruguay. ¿Una sociedad amortiguadora?* Ciesu. Ediciones de la Banda Oriental.
- Serna, M. (2008). Las políticas de la pobreza en los gobiernos de izquierda del cono sur: de las redes sociales de seguridad a las redes de protección



social. En R. Lima (Org.). *Desempenho de Governos Progressistas no ConeSul: Agendas Alternativas ao Neoliberalismo* (pp. 47-63). IUPERJ.

Yaffé, J. (2005). *Al centro y adentro: la renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Ediciones Linardi y Risso.

## **FUENTES DOCUMENTALES**

Banco Mundial (2006). *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*. Departamento de Desarrollo Humano.

Consejo Nacional de Políticas Sociales (2009). *De la emergencia a la equidad: las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009)*. Uruguay Social. Consejo Nacional de Políticas Sociales.

Decreto 176/005. Creación del Ingreso Ciudadano. <http://www.elderechodigital.com.uy/acceso1/legisla/decretos/d0500176.html>



LA INDIVIDUALIZADA ADJUDICACIÓN  
DE RESPONSABILIDAD SOBRE EL  
DESEMPLEO

ALEJANDRO MARIATTI



*Cuanto más avanzada es la tecnología, más caro resulta el componente humano de la producción comparado con el mecánico.*

Eric Hobsbawm (1999, p. 414)

## **INTRODUCCIÓN**

En este capítulo se problematiza la vertiginosa transformación que en los últimos años tuvo el mundo del trabajo, y la constitución creciente de una interpretación individualizada del desempleo de larga duración, nacido precisamente de estas transformaciones. Esta interpretación individualizada es incorporada como fundamento y contenido de los dispositivos para la atención al desempleo, a partir de un enfoque metonímico justificado desde el «paradigma de la activación» (Crespo y Serrano, 2013) y el concepto de «capital humano» (López Ruiz, 2007). Primeramente, se realizará un breve análisis introductorio sobre el desarrollo de la relación entre el avance del uso de tecnología y la utilización de trabajo, sus posibilidades para la creación y destrucción de empleo, su relación cada vez más dinámica y tensionada. Más adelante, se caracterizará el desarrollo de la explicación neoconservadora de la llamada cuestión social, montada sobre la responsabilidad individual. Se buscará conocer, encontrar y caracterizar expresiones de este movimiento en ejemplos concretos del repertorio de la malla de protección social, identificando la forma en como este sesgo habita los dispositivos. Se intentará problematizar la forma en cómo esta tensión es recuperada para fundamentar programas que abordan el desempleo, con la presunción de que en ellos se aloja una valoración neoconservadora que asigna nuevas responsabilidades privadas al desempleado, suponiendo que esto es un problema personal y psicologizando, a la vez, la llamada cuestión social.

## **EL TRABAJO COMO EXPRESIÓN QUE REPRESENTA LA SINGULARIDAD DE LA ESPECIE**

La relación entre el trabajo y los instrumentos es una codependencia ontológica que, sometida a la situación de competencia propia de la sociedad capitalista (Marx, 1980), expresa una contradicción insalvable. Hacer del trabajo vivo algo cada vez más barato, sustituirlo y aumentar su productividad es el motor para la creación de tecnología en la sociedad capitalista. Si bien esto representa un

avance en términos universales como triunfo para la historia de la humanidad, es también en términos más singulares en el marco del orden burgués el fin de algún empleo particular y el comienzo del desempleo de larga duración para alguien, y esto, parece ser una tendencia en alza. Pero el trabajo es mucho más que un empleo.

El trabajo es la categoría que define nuestra naturaleza expresándose como mediación ontológica (Lukács, 2012). Se identifica como tecnología a una adaptación no somática, «proyección de nuestras capacidades mentales, que posibilita la transformación del mundo material que nos rodea» (Bermúdez, 2011, p. 35). Las herramientas de piedra y restos fósiles fueron la primera evidencia, hace dos millones y medio de años, de este proceso de socialización colectiva. «Somos una especie social que necesita imperiosamente de los demás» (Bermúdez, 2011, p. 142). El arsenal de transformaciones de adaptación no somática fue conformando el «nuevo mundo». «La tecnología, que es lo nuestro, sería lo que nos hace más humanos, al distinguirnos de los demás animales que no la producen» (Bermúdez, 2011, p. 102).

En la Edad Media, el trabajo satisfacía la necesidad de garantizar valor de uso. La utilidad en estos términos medievales permite el intercambio mercantil y el establecimiento de equivalencias a partir de cualidades que evidencian su utilidad. En la modernidad, el trabajo es valor de cambio, pues el factor de equivalencia ya no será su valor de uso, sino la cantidad de trabajo socialmente necesario para producirlo. Por lo tanto, el trabajo sufrirá su descomposición como parte de un proceso que, frente a esta división, remitirá más allá de sí mismo, más allá del propio trabajador. «La producción capitalista no es ya la producción de mercancías, sino que es, sustancialmente, producción de plusvalía» (Marx, 1978, p. 425). En este marco, solo es productivo el trabajador que produce plusvalía.

## **EL SIGLO XX, EL DE LA DEGRADACIÓN DEL TRABAJO**

La población urbana logró superar apenas a la rural a mediados del siglo XIX (Hobsbawm, 2012, p. 18). En los inicios de la economía capitalista, el trabajo y la voluntad del campesinado premoderno fueron comprados para la conformación del proceso de industrialización a gran escala. La separación del trabajador de sus herramientas lo colocó en la posición de estar condenado a ser asalariado libre. Su trabajo —el tiempo de su trabajo—, ahora mercancía,

se convierte en su único «capital». Esta dependencia genera las condiciones para la imposición de modelos de trabajo en relación directa con los avances de la técnica y la tecnología.

La tasa de lucro elevó y redimensionó el proceso de producción. En la edad avanzada del monopolio, la organización capitalista de la vida social penetró todos los intersticios de la existencia, la manipulación desbordó la esfera de la producción y «el entero cotidiano de los individuos se torna administrado» (Netto, 1981, p. 81).

La estrategia económica keynesiana se imbricó con el modo de producción *taylorista*. Dio inicio a la homogeneización de las condiciones de trabajo. Esto maximizó la producción con racionalización temporal del proceso de trabajo y ampliación del consumo. El *taylorismo* se redimensionó con el *fordismo* en la medida en que logró convertir aquella primera medición de movimientos del trabajador en el tiempo, el análisis y la parcelación del trabajo en diferentes secciones, proponiendo la velocidad de la industria, la cadena de montaje y el consumo de masas. El trabajador además de productor significaba posibilidades de consumo, pues hasta «ese entonces el trabajador era considerado como un productor máximo y un consumidor mínimo» (Castel, 1997, p. 336).

Hay que tomar en cuenta «el carácter excepcional del período 1949-1974, con su crecimiento de la producción y de la productividad con una media del 5% anual, durante veinticinco años seguidos». (Behring y Boschetti 2009, p. 119). La ley general de la acumulación capitalista, considerada a largo plazo, intercaló períodos de crecimiento acelerado, seguido de fases de crecimiento desacelerado; convulsiones y estancamientos que derivaron en una crisis generalizada de superproducción/superacumulación. El informe de la Trilateralidad daba cuenta de un escenario incómodo y poco rentable para la burguesía. Un aumento de la participación, un exceso de la democracia con extensa burocracia, desembocó en la ingobernabilidad (Crozier et al., 1975), según este informe elaborado por una comisión de especialistas globales, primer tanque de pensamiento de alcance global (Camou, 2010), y la comparación abarcó América del Norte, Europa occidental y Asia.

Esta coyuntura especulativa y de ajuste promovió una *centralización del capital* propia de contextos de limitada expansión de riqueza. Se asistió a la creación de áreas de superlucros fuera de la producción (sector financiero) y a la extrema centralización y reducción de costos, combinando plusvalía

absoluta (vía flexibilización laboral) y plusvalía relativa (vía automatización). Se ensayaron ajustes y transformaciones que reestructuraron las economías de los países entre los años 1970 y 1980. Se consolidó la descentralización, transnacionalización y fragmentación geográfica del proceso de trabajo. Surgen las maquiladoras como estrategia de reducción de costos. Las relaciones laborales se precarizaron apareciendo la subproletarización y la expansión sin precedentes del desempleo estructural. La desigualdad entre países centrales y dependientes se amplifica. El desempleo golpeó las puertas de Europa. «Durante el período entre 1983 y 1996 hubo grandes variaciones en las tasas de desempleo en la Europa de la OCDE, desde un 1,8% en Suiza hasta más del 20% en España» (Giddens, 2000, p. 144).

En América Latina durante los años setenta, como mecanismo de control de una zona estratégica para Estados Unidos en el marco del Plan Cóndor, se promovió la dictadura cívico-militar que trató de destruir las organizaciones de la clase obrera. A partir de los años noventa fundamentalmente, se implementaron políticas de libre comercio reemplazando el proteccionismo anterior.

Para Antunes, el siglo xx ha sido el de la degradación del trabajo (2009, p. 29). En los años sesenta ocurrió la crisis estructural del sistema productivo, y se prolonga hasta nuestros días, como reestructuración global que aún no ha cerrado su ciclo (Antunes, 2009, p. 30). Según el autor, la empresa taylorista/fordista cumplió su trayectoria. El fin de este ciclo propuso garantizar la acumulación de modo cada vez más flexible, de allí que el autor identifica esta flexibilización como «liofilización» (Antunes, 2009, p. 30), haciendo referencia a la reducción de trabajo vivo en el proceso de producción.

Tal parece que los dispositivos implementados para erradicar la pobreza mundial no tienen mucho impacto. En 1995, para el Banco Mundial, algo más de 1000 millones tienen un ingreso diario inferior a un dólar (Notaro, 2005). En 2005 «Más de 1400 millones de trabajadores viven en países pobres» (Notaro, 2005, p. 34). Hace unos veinte años, la ONU proponía alcanzar «objetivos del milenio», entre los que se encontraba la erradicación de la pobreza extrema. Actualmente, y como evidencia del fracaso, «1300 millones de personas viven en la pobreza multidimensional, un 23,1% de su población. Unos 886 millones lo hacen en países de renta media y 440 en los de renta baja» (ONU, 2020) y «el 10% de la población mundial aún vive en situación de extrema pobreza a día de hoy» (ONU, 2020b).



El neoliberalismo operó como nuevo orden civilizatorio (Dardot y Laval, 2009) que impulsó las reformas de la denominada *lean production* (Antunes, 2009, p. 30) como empresa desgrasada, prototipo de la moderna empresa que restringe el trabajo vivo y amplifica el uso de maquinaria tecnificada.

El trabajo que cada vez más buscan las empresas ya no es aquel que se basaba en la especialización taylorista/fordista, sino el que floreció en la fase de desespecialización multifuncional, del trabajo multifuncional, que en verdad expresa la enorme intensificación de los ritmos, los tiempos y los procesos de trabajo (Antunes, 2009, p. 31).

En este marco debe considerarse el impacto que produjo «La revolución informacional» (Lojkine, 1995). La computadora nace de una demanda del complejo militar norteamericano a finales de la Segunda Guerra Mundial. Su aparición es «una condición material esencial para la elevación de la productividad del trabajo en todas las esferas de la vida» (Lojkine, 1995, p. 50). Esta elevación propia de tiempos de flexibilidad desarrolla hasta el límite todas las condiciones del trabajo. «Lo que distingue una época económica de otra es menos lo que se fabrica que el modo en que se fabrica, los medios de trabajo por medio de los cuales se fabrica» (Marx, citado en Lojkine, 1995, p. 51).

La automatización a finales de siglo xx es un proceso simétrico a aquel vivido en la época del maquinismo en plena revolución industrial. Acentúa dos características:

Las nuevas funciones cerebrales objetivadas en la máquina no remiten más a funciones manipuladoras (de la mano), y sí a funciones sensorio-reflexivas, que intervienen en la dirección-vigilancia de los procesos autonomizados; la flexibilidad y la integración de esas máquinas se opone a la rigidez o la segmentación-parcialización del sistema mecánico. (Lojkine, 1995, p. 107)

La especialización y la constante necesidad de ampliar los mercados aumentan la división global del trabajo (como proceso de desterritorialización), promoviendo el surgimiento de capital volátil y especulativo. «En este marco de precarización estructural del trabajo es que los capitales globales están exigiendo a los gobiernos nacionales el desmonte de la legislación social protectora del trabajo» (Antunes, 2009, p. 32).

Las consecuencias para el mundo del trabajo fueron el surgimiento de una escala minoritaria de trabajadores especializados y de la consolidación de una gran masa de trabajadores descalificados, a partir de una creciente reducción del proletariado fabril estable.

Si en el apogeo del taylorismo/fordismo la pujanza de una empresa se mensuraba por el número de obreros que en ella ejercían su actividad laboral, se puede decir que, en la era de la acumulación flexible y de la empresa «enxuta», merecen destaque (y son citadas como ejemplos a ser seguidos) aquellas empresas que disponen de menor contingente de fuerza y que a pesar de eso tienen mayores índices de productividad (Antunes, 2000, p. 10).

La empresa desgrasada secuestra el ‘saber hacer’ (*know how*), y aunque con la máquina no se puede eliminar totalmente el trabajo humano, esta se apropia de una mayor dimensión subjetiva. La morfología del mundo del trabajo presenta nuevas configuraciones en la era digital, informacional y telemática, con trabajadores heterogeneizados en su forma y homogeneizados en su precariedad (Antunes, 2009).

El avance de la automatización, lejos de suponer un triunfo del dominio humano sobre la naturaleza, es visto como problema a partir del desempleo que genera. El propio Banco Mundial y la Oxford Martin School en un estudio realizado recientemente, como proyección para el año 2030, explican que este fenómeno acorrala las economías. El informe proyecta que Etiopía tiene un 85% de riesgo de automatización de sus empleos, China un 77%, Argentina un 65% y Estados Unidos un 47% (TAW, 2016). Esto consolida el desempleo estructural como una determinación mundial que avanza más rápido que las posibilidades de generar nuevos empleos.

Actualmente, y como si lloviera sobre mojado, asistimos al inicio de una nueva revolución, llamada 4.0 (Antunes, 2018). El gobierno de los algoritmos *on line*, aplicaciones digitales de inteligencia artificial que manejan enormes bases de datos (*big data*), ofrecen empleo sin contrato formal y anticipan el desarrollo del reciente llegado capitalismo de plataformas (Huws, 2014; Srnicek, 2018; Bombonati et al., 2019). Su llegada es un paso más hacia la continua precarización del trabajo que la burguesía necesita hacer para sostener el lucro, y traerá consecuencias sociales propias del avance tecnológico para los vendedores de fuerza de trabajo (Marx, 1980).

El desarrollo de esta nueva industria digital encargada del transporte, según Srnicek (2018), representa el espíritu empresarial de flexibilización laboral y la conversión de los trabajadores dependientes en emprendedores, así se hacen cargo de sí mismos. Esto será fundamentado desde el mito de la autonomía y la independencia. Estamos ante el nacimiento de una economía del trabajo temporal y del trabajador atomizado. «La economía digital se está volviendo un modelo hegemónico: las ciudades tienen que ser inteligentes, los negocios deben ser disruptivos, los trabajadores tienen que ser flexibles y los gobiernos deben ser austeros y capaces» (Srnicek, 2018, p. 13). Inglaterra, por ejemplo, tiene entre sus leyes laborales la contratación del régimen *Zero Hour Contracts*. Esto significa que el trabajador tiene todos los días cargas horarias distintas, según la necesidad de la producción, *just in time*. Este nuevo modelo de negocios del capitalismo de plataforma extrae y controla una enorme cantidad de datos, consolidando el ascenso de grandes compañías monopólicas, que arrastrando «efectos de red» (Srnicek, 2018) logran apropiarse de un nuevo sector del mercado de servicios.

## EL TRABAJADOR COMO CAPITAL HUMANO Y LA PSICOLOGIZACIÓN DE LA CUESTIÓN SOCIAL

En 1891 se publicó en el Reino Unido un artículo de J. S. Nicholson intitolado *El capital vivo del Reino Unido*, que anticipó las expectativas de los mentores del concepto de «capital humano» y otras denominaciones similares (López Ruiz, 2007). El problema para Nicholson era encontrar el valor monetario de este capital vivo, como él mismo describe, «de la misma forma en que sus pianos y cajas de pinturas lo son en el capital muerto (...) de la misma forma que los muebles de un stock inanimado» (López Ruiz, 2007, p. 404). En 1937 será el texto de F. V. Hayek «Economía y conocimiento» el que considerará el trabajo como un valor que potenciaría el crecimiento (Pino Freire y Pedrero González, 2010, p. 105). T. W. Schultz, en 1959, hablará de modo más refinado, identificando este valor como «capital humano».

Mientras que para Nicholson se trata de un cálculo económico del «capital vivo», para Schultz será cuánto valen ciertas cualidades o habilidades en el mercado. Explica López Ruiz (2007) que, lo que para Nicholson es un costo, para Schultz es una inversión. En este caso, el ethos empresarial convierte la vida en una empresa en la que hay que invertir. Quien invierte en sí, está pensando en su futuro mercantil. La educación será vista como una inversión

y, desde 1960, fue notorio el aumento de literatura en el campo de la teoría de *capital humano* (López Ruiz, 2007).

Para Schultz, «el trabajo es producto de una inversión, por lo tanto, no un medio de producción originario sino un medio de producción producido» (López Ruiz, 2007, p. 408). Detrás de esta reflexión del trabajador como un medio de producción producido estaba Harry Johnson, economista canadiense que trabajó en la Universidad de Chicago desde 1959. La inversión en *capital humano* será la justificación para una explicación individual del desempleo como fracaso personal y falta de habilidad, pero también para explicar el desarrollo frustrado de las economías dependientes, que, para Schultz, eran economías subdesarrolladas, como consecuencia de su falta de *capital humano*.

Luego de la crisis de los años setenta, las posibilidades de acceder a un empleo devienen en un incierto escenario a partir del surgimiento de un desempleo de larga duración, consolidando el problema como la responsabilidad en la inversión por educarse, que debe ser resuelta personalmente, en una valoración individual y exclusiva sobre las propias habilidades, destrezas y posibilidades de tener un empleo. Esto es una medición traducida en clave *capital humano*, traducida en trabajadores, pero como «capitalistas de sus propias destrezas y habilidades» (López Ruiz, 2007, p. 410). Ya no son un costo, sino inversores de su propio *capital humano*. Pero ellos son ahora su propio costo.

La aceptación de un conjunto de atributos humanos como una forma de capital, y como el resultado de una inversión, impone a cada individuo un deber con relación a *su capital*: cada individuo es responsable por las inversiones que hace o deja de hacer en sí mismo (López Ruiz, 2007, p. 415).

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. Para ello debemos reunir las competencias.

Entre las competencias que requieren los empleadores en las economías tanto formales como informales de estas regiones en vías de desarrollo (además de las competencias básicas y técnicas) están la disposición a aprender; la aptitud para comunicarse, tanto en forma oral como escrita; los buenos hábitos de trabajo (puntualidad, aplicación, etcétera); la capacidad de trabajar

en equipo; la integridad personal; el liderazgo; el espíritu emprendedor y la capacidad para el pensamiento analítico y crítico (OIT, 2014, p. 2).

Conviven aquí la competencia que proviene del griego, y que hace referencia a la contienda, junto a la competencia del latín, como la responsabilidad sobre algo que le compete, para el que tiene competencia. Ambas se hacen presentes en el contenido semántico actual de la palabra *competencia*, pudiéndose sintetizar como saberes para la contienda. Para Zangaro, en la literatura managerial se encuentra este espíritu competitivo del capitalismo de nuestra época, que es la «ideología que justifica el compromiso que los sujetos tienen con el capitalismo» (Zangaro, 2011, p. 21).

Se consolida el pasaje de una concepción anclada en el principio negativo de no ociosidad a otro positivo de productividad (Zangaro, 2011, p. 39). El concepto de *activación* será clave para entender dicho cambio.

En este nuevo modelo de intervención, basado en la activación, el principio articulador sería el fomento de la agencia individual (autonomía económica) para permitir una optimización de la posición individual en el mercado. 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, p. 96).

Pretende una nueva actitud del participante, no desde la pasividad que supuestamente promovía el subsidio, sino desde la activa participación que promueve la urgencia por la solución, proponiéndole procesos de aprendizaje para el desarrollo de nuevas estrategias en la búsqueda de un empleo, como infinito proceso de reconversión laboral. Este trabajo sobre el desempeño actitudinal del desempleado se realiza para enfrentar los vaivenes de la economía contemporánea, dinámica y cambiante, donde la variable trabajo es un costo que ha de ser reducido por medio de la incorporación de tecnología.

En el ocaso del siglo xx y el comienzo del xxi, la mundialización de la economía aceleró una profunda modificación del escenario laboral mundial ampliando el desempleo, junto a una explicación moralizante fundamentada desde el fracaso personal, explicación mitológica de las consecuencias que conlleva esta modificación planetaria. La preocupación por ampliar los conocimientos de los desempleados se tornó un lugar común, y la *activación* significó la estrategia para resolver el desencuentro entre las necesidades de la explotación y de trabajar.

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» (p. 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. Hay sin dudas aquí una «batalla por el lenguaje» (Fairclough, citado en Crespo y Serrano, 2013, p. 1112). La promoción de políticas de empleo incorpora conceptos como «empleabilidad, activación y flexibilidad» (Crespo y Serrano, 2013, p. 1112).

Hay una inversión del sentido, en tanto aquellos dispositivos que atendían la llamada 'cuestión social' como conquistas colectivas para desmercantilizar esferas de la vida, ahora son entendidos como un problema que representa la dependencia y la pasividad, el camino de la servidumbre, parafraseando a Hayek. 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, p. 1113). Se presenta el problema del desempleo como falta de «empleabilidad». No es una carencia estructural de la forma en cómo es organizada la producción, sino una carencia personal de habilidades para habitar espacios dentro de esa organización. Con un desplazamiento semántico, hace del desempleo una patología de la voluntad (Crespo y Serrano, 2013). Para los autores, más que combatir el desempleo, se busca producir una forma de nombrarlo. Más que atender el problema de modo radical (no extremista), construyen el enfoque desde donde comprenderlo como dilema privado.

La *empleabilidad* como concepto para los autores Crespo y Serrano (2013) tiene tres campos semánticos. Como adecuación, ubicando el problema de desempleo en un desajuste entre las competencias técnicas y las necesidades del sistema productivo. Como prevención, ubicando las dificultades en la falta de información y falsas expectativas sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, que acarrearán problemas para gestionar el propio proyecto personal. Y como activación,

hace del problema de inserción laboral una cuestión de inadecuadas orientaciones morales, actitudinales y motivacionales hacia el trabajo. Según esta concepción, el sujeto desempleado o inactivo sufriría de un déficit de competencias actitudinales que explicarían los hándicaps ante los que se enfrentan los desempleados en su transición al mercado de trabajo. (Crespo y Serrano, 2013, p. 1116)

El mensaje orienta a combatir la dependencia, que parece tener una tendencia adictiva. Al tiempo que refuerza la agencia, coloca al trabajo como un deber además de un derecho. «Un contrato moral más que político» (Crespo y Serrano, 2013, p. 1119). La mirada individual toma distancia de lo social, lo independiza, y permite una explicación reificada, como explicación psicológica del fracaso en el mercado.

La psicologización del trabajo es un proceso psicopolítico de producción de sujetos, cuya característica principal consiste en la producción de un discurso moral, orientado a la transformación de los problemas sociales en problemas personales y psicológicos, y de las soluciones a dichos problemas mediante el trabajo sobre uno mismo. Este tipo de discurso es hegemónico en el campo del *management*, y está sustentado en conceptos de origen psicológico (Crespo y Serrano, 2012, p. 44).

Lo único que queda en sus manos es el autocontrol, como autoadaptación a las nuevas condiciones que la explotación le impone. Algunos comentarios un tanto mitológicos giran en torno a supuestos, como que la crisis es por falta de adaptabilidad de los trabajadores a las nuevas condiciones que la inversión requiere, o que en el futuro hay un capitalismo sin trabajo humano. Estas reflexiones pueden convertirse en sentido común. «El credo de la globalización se basa en la invocación al realismo económico para justificar inevitables, necesarias e inexorables las políticas de desregulación» (Crespo y Serrano, 2007, p. 258).

La teoría formulada en la Universidad de Chicago parece haber acaparado la organización e interpretación del trabajo. Todas las habilidades humanas, medidas como potencial mercantil, se convierten en objeto de esta visión maximizadora de rentabilidad. El sujeto debe aprender a venderse, conocer sus fortalezas y debilidades, conocer sus emociones y controlarlas, saber mirarse y calibrarse con relación al mercado, atento a una oportunidad, disciplinado, como «tecnología del yo» (Foucault, 2008; Zangaro, 2010).

## BREVE HISTORIA DE LA METAMORFOSIS LABORAL NACIONAL

Hacia 1955, se habían terminado los saldos favorables que pautaron los diez años anteriores de la economía nacional, y se abrió paso a una época de sucesivos déficits (Nahum et al., 1997). El agotamiento de este modelo de desarrollo comienza a finales de la década del cincuenta. El escenario de crecimiento del PIB tuvo fin en 1958 (Cancela y Melgar, 1985). El déficit de la balanza comercial obligó a utilizar las reservas de oro y divisas acumuladas en el pasado. La dependencia de las fluctuaciones en el comercio internacional vulneró nuestra industrialización. «El trienio 1955-1957 puede ser tomado como línea divisoria, marcando el fin de la expansión productiva y el comienzo de la crisis» (Couriel y Lichtensztejn, 1967, p. 89).

El estancamiento de la ganadería y una industrialización sin horizontes son el saldo a finales de la década del cincuenta. Por eso, es por demás valioso rescatar la excepcionalidad de la economía nacional en la que en 1957 la tasa de desocupación alcanzaba el 3,7% (Couriel y Lichtensztejn, 1967, p. 135). En algún sentido es posible establecer una vinculación entre la pobreza y el desempleo actual con este proceso de ajuste de largo aliento que da comienzo en la década de los sesenta.

El latifundio como problema estructural aceleró su tendencia y «en el período que va desde 1956 a 1980 han desaparecido en el país 20768 establecimientos agropecuarios» (Vassallo, 1983, p. 170). Esto significó la migración del medio rural a la ciudad. «Entre 1956 y 1980, hay 134 mil trabajadores rurales menos, es decir, 45% menos de fuerza de trabajo rural de la que existía a mediados de la década» (Vassallo, 1983, p. 174).

Se abandonó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (isi) que permitía la regulación del mercado de trabajo y se inició el modelo liberal, aperturista, concentrador y excluyente (LACE) (Olesker, 2001). El índice de desocupación alcanzó en 1963 su máxima expresión en el ramo de la construcción, y entre 1963 y 1968 fueron expulsados de la industria 50 mil trabajadores y del agro, 30 mil (Nahum et al., 1997). «Se hizo habitual la existencia de importantes tasas de desocupación —alrededor del 8%— a pesar de que el factor emigración ocultó la gravedad del fenómeno» (Nahum et al., 1997, p. 153). Fue notorio el empobrecimiento paulatino. «El propio desarrollo económico destruyó o precarizó empleos no calificados, lo que afectó a los sectores menos educados» (Caetano, 2005, p. 32). Pero el dato más importante



es el que explica que el gran caudal de desempleados se generó por motivos estructurales y de sostenimiento de lucro, es decir, «En 1981 el 62% de los desempleados eran personas que habían perdido el trabajo» (Notaro y Canzani, 1984, p. 12).

El atraso tecnológico era la consecuencia de una ganadería extensiva, que utiliza poca mano de obra y que no tenía necesidades de incrementar la inversión para tecnificarse. «Los productores rurales no presionaron por la renovación tecnológica, sino que utilizaron toda su fuerza para obtener del Estado diferentes tipos de estímulos económicos» (Nahum et al., 1997, p. 102). La firma de cartas de intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) determinó el desarrollo y los ingresos. Particularmente la firma de 1966 incorporará elementos vinculados a la contención de los ingresos, y entre las transformaciones más importantes realizadas a solicitud del FMI está el final al tipo de cambio múltiple.

En la década de los setenta, la dictadura cívico-militar que comienza con el golpe de estado de 1973, además de su crueldad propiciada como terrorismo de Estado, dejará un saldo negativo para la economía, donde la deuda externa se multiplicará por diez, pasando de 447 millones de dólares en 1967 a 4664 millones en 1984, representando en ese entonces el 90% del PBI (Yaffé, 2009). En el año 1983 perdieron el trabajo 95 mil personas. Los más afectados fueron los trabajadores de la industria manufacturera. Ellos no hubieran deseado perder el empleo y se vieron forzados a la actividad informal. «Se manifiesta en la expansión del comercio barrial y ambulante, tradicionales ocupaciones a las que se recurre ante la ausencia de mejores oportunidades» (Notaro y Canzani, 1984, p. 12). En la actualidad, estas tareas son interpretadas y promovidas como emprendedurismo, desde distintos espacios privados y públicos.

En la década de los noventa, las intenciones apuntaron a flexibilizar las relaciones laborales, para aumentar la productividad desde el ahorro de trabajo vivo (Gorz, 1982; Offe, 1995; Castel, 1997; Antunes, 1998, 2000, 2009; Lessa, 2011), por ejemplo, en Uruguay, con la ley 16713, que habilitará desde entonces la contratación de trabajadores como empresas unipersonales (Olesker, 2001b). En 1990, con el gobierno del Partido Nacional, el Estado se retiró de la negociación colectiva siendo «la contracara del viejo Estado batllista que intervenía como árbitro» (Supervielle y Pucci, 2008, p. 92). Es este período un tiempo de aliento para la quita de aranceles y la profundización de

la liberalización de la economía al mercado mundial y regional, con la reciente creación del Mercosur.

Los años noventa se caracterizaron por la puesta en marcha de un conjunto de medidas de desregulación, de disminución del tamaño del sector público y de apertura comercial, aplicadas primordialmente en los primeros años de la década. El proceso de apertura ocurrió en el marco de la integración del país en el Mercado Común del Sur (Mercosur), en el cual se estableció un cronograma de desgravación arancelaria entre los países miembros, destinado a la creación de una zona de libre comercio con un arancel externo común. El cambio de inserción comercial externa fue acompañado por una política de estabilización de precios que provocó la apreciación del tipo de cambio real con los países fuera de la región (OIT, 2005, p. 140).

Las industrias crecidas por la sustitución de importaciones no lograron sostener la competencia. «Sin embargo se crearon condiciones excepcionales para la incorporación de equipos y tecnología» (Supervielle y Pucci, 2008, p. 92). Esto provocó un proceso de transformación laboral. Fue el inicio de la reducción de costos y el aumento de la productividad. Sin embargo, implicó transformaciones importantes en la organización del trabajo y la composición de la fuerza, donde se notó la necesidad de una mejor y mayor formación.

Algunos estudios sobre remuneraciones han sugerido que en la década de los noventa habría habido un cambio en la demanda de trabajo según calificaciones, que afectó en forma desfavorable a los trabajadores de bajo nivel educativo (OIT, 2005, p. 163).

El salto tecnológico y la integración regional abrieron un nuevo campo de batalla en el mercado de trabajo nacional. «Se verificó una tendencia a la disminución de los puestos de trabajo y al desplazamiento de los trabajadores» (Supervielle y Pucci, 2008, p. 93). Como referencia, se puede observar que «la industria manufacturera perdió 65669 puestos de trabajo entre 1990 y 1998, reduciendo un 39% su capacidad de contratación y perdiendo 80 millones de horas trabajadas en 8 años» (Olesker, 2001, p. 54). Midiendo la productividad del trabajo como el cociente entre el aumento del producto y el empleo, esta aumenta bajo el supuesto de una gran incorporación de cambios tecnológicos, que son ocupados con puestos de mayor instrucción (Notaro, 2005). «En particular, hubo un cambio de la estructura del empleo caracterizado por una disminución de la incidencia de la industria, que fue compensada por

la expansión del comercio y de los servicios del sector privado» (OIT, 2005, p. 140). Las nuevas estrategias contractuales promueven tercerizaciones y flexibilización laboral, marco que provoca el surgimiento del precariado como cuentapropista característico del sector informal. La negociación sindical fue pasando de la preocupación por reivindicar aumento de salario a la preocupación por el mantenimiento de la fuente laboral.

En palabras de Amarante y Arim, puede descomponerse en dos subperíodos: «1986-1998, donde la economía uruguaya muestra un importante dinamismo, y los años siguientes, caracterizados por una fuerte recesión que desemboca en la reciente crisis» (OIT, 2005, p. 124). Según Bucheli y Casacuberta, «desde el punto de vista del mercado de trabajo, la tasa de desempleo se mantuvo estable hasta 1994 en torno al 9%, nivel en que se había estabilizado hacia fines de la década de los ochenta» (OIT, 2005, p. 140). Desde 1996 en adelante, el desempleo se mantendrá en dos dígitos.

La relación de la economía nacional con sus vecinos Argentina y Brasil es muy importante. Cualquier proceso recesivo en estos dos países impacta en la economía nacional. Las exportaciones a Brasil y Argentina cayeron a más de la mitad de 1998 a 2002 (Notaro, 2005, p. 44). También, como indiqué anteriormente, la regionalización fue un impacto importante para la competitividad de la industria nacional (Supervielle y Pucci, 2008, p. 96).

La liberalización del comercio de la región permite aumentar las exportaciones de los bienes y servicios más competitivos, y también llevará, inevitablemente, a la reducción del nivel de actividad en los menos competitivos. Como resultado final se reestructuran el producto y el empleo (Notaro, 2005, p. 46).

Si bien la primera unión aduanera, nacida del acuerdo de Ouro Preto en 1991, había generado una multiplicación del comercio al inicio, posteriormente se había estancado, probablemente por diferencias entre los socios más grandes. Al inicio de la década de los noventa ambos países tenían bajas tasas de desempleo, en Argentina y Uruguay, «el deterioro del nivel y la calidad del empleo es un resultado de la segunda mitad de la década de los noventa y las hipótesis explicativas se podrían asociar a la reestructura de las economías (hasta 1998) y de la recesión (1999-2002)» (Notaro, 2005, p. 49).

Con relación al empleo público,

el empleo en el sector público como porcentaje del empleo urbano total disminuyó con intensidad, desde un 23,9% en 1986 a un 20,9% en 1991 y a un 16,3% en 1999 (...) el aumento del porcentaje de ocupados en empresas de menos de cinco ocupados en el total. (OIT, 2005, p. 15)

El menor registro de desempleo posterior a 2005 y hasta 2018 fue en 2011 con 6,6%. El promedio para la población femenina fue entre 1986 y 2016 de 12,7% y para los hombres de 7,8%. El porcentaje de desempleo más alto para las mujeres fue de 21,2% y para los hombres 13,5%, ambos en 2002. El menor fue para los hombres en 2013 con 5,2% y en 2011 con 8,1% para las mujeres. Desde 1986 hasta el 2004, el promedio de desempleo fue de 11%, mientras que en los años comprendidos entre 2005 y 2016 fue de 8,3% (INE, 2017).

Desde 2004 en adelante, el desempleo descendió a niveles de récord histórico en el entorno del 6% y

la tasa de informalidad pasó de 36% para el total de trabajadores en 2001 a 23% en 2014, y la mayor parte de ese descenso obedece al comportamiento de la informalidad de los asalariados privados (...). La creación de empleo de la última década se ha centrado en el sector formal de la economía. (Amarante y Gómez, 2016, p. 74)

Por lo tanto, es notorio que, en estos diez años, entre 2005 y 2015, la expansión económica generó un clima favorable al desarrollo del mercado de empleo, de la misma manera que la crisis recesiva impactó en el sentido contrario.

Sin embargo, y con independencia de esta dinámica, el avance silencioso de la revolución tecnológica e informacional es para el gobierno nacional un creciente problema a ser atendido. Según la OPP (2017),

es claro que el avance de la tecnología ha afectado la composición de los empleos en Uruguay sin que ello haya redundado, al menos hasta el momento, en un avance del desempleo tecnológico. En las últimas décadas los empleos de los uruguayos se han tornado más intensivos en tareas cognitivas, rutinarias y no rutinarias, y menos intensivos en tareas manuales. De esta manera se observa un proceso de adaptación a la automatización. (OPP, 2017, p. 33)

La economista Laura Rampiani, representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es elocuente en su amenazadora perspectiva cuando explica

que vamos a vivir un tsunami tecnológico que sustituirá a dos tercios de los trabajadores actuales. El futuro del trabajo dependerá de la capacitación de los nuevos trabajadores. En palabras de la economista, «En América Latina y el Caribe tenemos el problema del trabajo informal (...). Hay que invertir en la gente, cuanto mayor sea esa inversión, el tsunami afectará menos a la gente» (Infobae, 2018).

Para el economista Rodríguez, la vigencia de la preocupación sobre el impacto en el empleo es absoluta. «Un hecho que contribuyó a su gran difusión fue el trabajo presentado en el Foro de Davos de 2016, con dramáticas conclusiones sobre la pérdida de empleos a nivel mundial» (Rodríguez, 2018, p. 103). Según datos del Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias, «el 9% del total de los trabajos de los países de la OCDE es potencialmente automatizable» (Rodríguez, 2018, p. 110).

Analizando la situación nacional como dialéctica con su relación comercial externa, para el economista Munyo (2016),

todo indicaría que es hora de reenfocar la educación para fomentar el desarrollo de las habilidades que son más difíciles de automatizar: percepción y manipulación fina, capacidad creativa y, fundamentalmente, inteligencia social. La orientación de la inserción internacional del país también puede jugar un rol relevante. La evidencia nos muestra que hay una fuerte correlación entre apertura comercial (medida como la suma de las exportaciones e importaciones en relación con el PBI) y el riesgo de robotización. (p. 27)

Hasta el momento, según indica el autor,

los que trabajan en el sector de servicios tienen menos riesgo de que su trabajo sea realizado por un robot en los próximos 20 años (38%) que los que trabajan en el comercio (69%), en la industria manufacturera (75%) o en el sector agropecuario (78%). Pero cuidado que es justamente en el sector servicios en donde más se ha acelerado la robotización en los últimos años y todo indica que así va a seguir en los próximos. (Munyo, 2016, p. 25)

Los analistas expresan la preocupación por un escenario laboral incierto, cambiante e innovador. El desempleo de larga duración tiende a consolidarse. Los fundamentos para su atención como problema se expresan en los límites del abordaje.

## LA ATENCIÓN AL DESEMPLEO EN URUGUAY

Con de la creación del Mides y la Dinesil (Dirección Nacional de Economía Social e Integración Laboral), se consolidó una nueva construcción institucional para atender el desempleo, que venía siendo recalibrada como atención al desempleado desde la capacitación personal, a partir de los años noventa, y que a partir del 2005 inauguró una doble puerta. A la clásica atención con programas desde el MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) e Inefop (Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional), se abre una nueva entrada en el Mides, para atender el desempleo de larga duración de aquella población con Índice de Carencias Críticas (icc) positivo. Se consolida de este modo una gestión dualizada de la atención al desempleo. El «paradigma de la activación» orientó la nueva gestión del Mides y significó la característica sobresaliente de la nueva modalidad dual.

Con la ley 18240 en 2007 fue creado el programa Uruguay Trabaja como un subprograma del componente Trabajo Protegido de la RAIS del Plan de equidad. Según describe el documento de Mides (2008), las acciones a desarrollar con este programa Uruguay Trabaja estaban sustentadas en tres pilares: a) el valor público de actividades que priorizan instituciones públicas; b) el desarrollo de programas de promoción social a las trabajadoras y los trabajadores «mediante una línea de intervención que atienda los factores personales y familiares que inhiben o dificultan el ingreso al mercado de trabajo (organización familiar, violencia doméstica, conductas adictivas, problemas de salud, ejercicio de derechos» (Mides, 2008, p. 59); c) el desarrollo de programas de capacitación laboral. La evaluación realizada en 2011 rescata el impacto que el programa tuvo en la población sobre la que se focaliza, resaltando el valor de los componentes de *activación*, tales como las nuevas habilidades, conocimientos y la mejora de su autoestima, continuando una línea de trabajo que viene siendo desarrollada desde el programa Trabajo por Uruguay (2005-2007).

Puede afirmarse la permanencia de ciertos resultados de efecto inmediato en los participantes ya constatados en anteriores evaluaciones de Programas Mides (Trabajo por Uruguay, Rutas de Salida, Uruguay Integra, etcétera) como ser: la incorporación de nuevas habilidades por parte de los participantes de potencial importancia para su inclusión económica (un oficio, la mejora en el manejo de la informática, etcétera), como para su inclusión social (mejora en su autopercepción y autoestima, ampliación de sus redes vinculares más próximas, aumento en la participación en organizaciones

fundamentalmente entre aquellos que afirmaban no participar de ningún espacio social, etcétera). (Mides, 2011, p. 102)

Se reconoce en esta evaluación nacional el valor del trabajo técnico como metodología de abordaje que se posiciona como una terapia de contención catártica, «fueron atendidas desde ‘la escucha’ por parte de los equipos técnicos, seguramente favorecieron el reconocimiento por parte de los participantes de un antes y un después, con saldo positivo en varios aspectos de sus vidas» (Mides, 2011, p. 102). Es destacable la importancia que para el programa adquiere el abordaje desde talleres atendiendo cuestiones de subjetividad e individualidad. El *coach* o terapeuta de la inserción laboral parece ser la figura técnica que motiva a los desempleados, con intenciones de influir en los comportamientos personales. La producción de sujetos, para Crespo y Serrano (2007, p. 259), se desarrolla a partir de tres prácticas, el disciplinamiento, la vigilancia y la intervención terapéutica. De esta forma se atiende el problema devenido en dilema personal, evitando su explicación a partir de su determinación estructural. El trabajador deviene usuario patológico y su riesgo social es resemantizado como problema privado. «Tal y como plantea Ehrenberg, “una sociedad que ve acentuarse la individualización experimenta grandes dificultades para representar lo colectivo”» (Crespo y Serrano, 2012, p. 36).

El técnico de inserción laboral es una figura incorporada al programa Uruguay Trabaja de Mides, que

da los talleres últimos que tienen que ver con emprendimientos productivos, cooperativas y fomentar las capacidades para el trabajo. Y sobre el final, en ese taller va conociendo a los participantes, tiene reuniones con los acompañantes sociales y con el coordinador, va viendo las fortalezas y debilidades de cada integrante, de cada participante del grupo y va evaluando hacia dónde poder dirigirlo de alguna manera (E1, 15).<sup>1</sup>

En esta descripción aparece claramente la dimensión individual, llamada *empleabilidad* y cómo el técnico de inserción laboral tiene facultades para poder evaluar fortalezas para el mercado.

1 Entrevista a directores de Mides en el marco de mi tesis doctoral. <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/22298>

Entonces, en este caso puede ser: al área que tiene que ver con emprendimientos que son los menos de los casos, pocos casos y fundamentalmente lo que es el mundo laboral y lo que debería hacer el técnico de inserción laboral, que en general lo que hace es que recorren las empresas e instituciones de la localidad. (...) trata de buscar la manera de insertarlos según el perfil de cada participante (...). Al mismo tiempo sigue trabajando también con todos los demás buscando que ellos mejoren las herramientas de búsqueda de empleo (...) cómo armar un currículum, hay un taller que tiene muchas horas que es el tema de computación, cómo hacerlos por computadora, cómo mandar un currículum por computadora. O sea, cómo motivar que la persona no se quede, sino que salga en la búsqueda de trabajo también. Más allá de que también, lo que hablamos del autoempleo que sea, cooperativas o emprendimientos productivos. (E1, 15)

El relato tiene una preocupación central en torno a la actitud del participante. La frase «que no se quede», tiene mucha significación con lo que describimos con anterioridad al respecto de cómo lograr la responsabilidad personal y la independencia del Estado. La activación es la clave para esta independencia, una forma de ser en torno a la educación y el disciplinamiento para aceptar la condición de asalariado contemporáneo, asumiendo la responsabilidad total de la sobrevivencia entre mercancías. La directora del Mides planteaba todas las soluciones donde los responsables son los participantes, aun siendo protagonistas —como los llaman los operadores de estos programas— lo son, pero de su nueva responsabilización.

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. (E1, 17)

El documento del Mides (2011) expresa claramente la necesidad de pensar este tipo de metas vinculadas al logro de inserción laboral y, de hecho, el objetivo superior del programa es la integración y no la inclusión laboral formal. Pero, como es esta una preocupación de la población que participa del programa, en este sentido, el programa lo asumió como parte de su evaluación. En el resumen ejecutivo de dicha evaluación se sugiere como meta del programa la necesidad de lograr una capacitación específica que permita mejorar el



desempeño en el mundo del trabajo, una vez finalizado el Programa. Es por eso por lo que el Mides se preguntó:

¿Es probable, dadas las herramientas actualmente previstas por el Programa, el tiempo en que el mismo interviene, el perfil poblacional que constituye la demanda potencial y real del Programa, y el contexto actual y estructural del mercado de trabajo (altas exigencias formativas para el acceso al empleo formal de calidad, o bien, bajos ingresos de los empleos no calificados aunque formales), que el Programa logre alcanzar su meta de inserción formal en los participantes, tal como establece su definición actual? (Mides, 2011, p. 103)

La autocrítica sobre este fracaso con un dejo de resignación en la evaluación del programa se entiende, y responde que el valor está en los *aspectos simbólicos*, educativos, podríamos decir, *activadores*, y no en la creación de empleo genuino,

A través de la experiencia se observó la necesidad de incorporar informática como una herramienta obligatoria, tanto por su valor «alfabetizador» como por la posibilidad de reforzar, a través de ella, habilidades transversales (pensamiento lógico, aritmética, uso del lenguaje, etcétera), sociales y de cooperación desde los cuales contribuir a romper «aspectos simbólicos» que hacen a la exclusión. (Mides, 2011, p. 6)

Sin embargo, el documento también explica que tres de cada cuatro participantes se inscribieron en el Programa teniendo un empleo u ocupación precaria, al ser el programa una propuesta mejor de lo que tenían. «Algo más de tres de cada cuatro participantes se encuentran ocupados al inicio del Programa. Dichas ocupaciones son de tipo precarias e informales asociadas a ‘estrategias de supervivencia’ o ‘changas’» (Mides, 2011, p. 7). Eso demuestra la precariedad de las condiciones de trabajo a las que accede esta población. La evaluación resalta el valor de un cambio provocado en el participante, en la mejora de la *empleabilidad*. En palabras del Mides,

respecto a la mejora en la empleabilidad, dado los cambios que manifiestan haber incorporado los participantes como ser el aprendizaje de un oficio, la mejora en el manejo informático, la mejora en la autoestima, etcétera, que ya fueron señalados, y tal como fue constatado en el cambio positivo, en términos promedio del Índice Básico de Empleabilidad, sí es probable que el Programa logre cierto efecto en los participantes. (Mides, 2011, p. 103)

La empleabilidad, para el Mides, puede ser medida, y para ello se utiliza un Índice de Empleabilidad Básica (IEB) que ofrece la explicación de cuáles son las dimensiones de la *activación* que deben ser trabajados, convocando saberes y proyectando niveles. A su vez, diferenciando el capital social y la autoestima como dimensiones que deben ser entendidas desde otro dispositivo.

Mediante el IEB, se analizó y comparó la distribución de los participantes, antes y después del Programa, en los distintos niveles de empleabilidad contemplados por dicho índice. Esto permitió constatar un aumento significativo en el nivel «Muy Aceptable» del IEB. Las dimensiones contempladas en la construcción del índice fueron: competencias específicas (posesión de un oficio); iniciativas de autoempleo; competencias transversales (manejo de ordenador o PC); competencias en la búsqueda de empleo. En tanto índice de empleabilidad *básica*, no incluyó otras dimensiones como ser autoestima o capital social, las que, no obstante, fueron estudiadas por separado, en otra parte del análisis (Mides, 2011, p. 11).

Se ratifica por medio de la entrevista a directores del Mides esta preocupación por mejorar esto que le han llamado *empleabilidad*. Es un eje fundamental el trabajo sobre el sujeto y su transformación en este sentido.

Nosotros estamos impulsando mucho esto de trabajar con los otros programas de la Dinesil, sobre todo porque el programa venía como muy pegado a la empleabilidad, a generar competencias o mejorar, profundizar las competencias para la empleabilidad. (E1, p. 8)

En la actualidad los procesos de trabajo tienden a priorizar la capacitación en relación con las tareas operativas. Hay una apuesta a que el valor del tiempo pase por la formación. En palabras de la directora del Mides, la rutina diaria de Uruguay Trabaja es,

de lunes a viernes de 8:00 a 14:00, que incluye 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. (E1, p. 1)

La capacitación comenzó siendo en acuerdo con propuestas que hacían las propias unidades ejecutoras, que son osc (organizaciones de la sociedad civil), pero en el desarrollo de estos diez años la evaluación de esa capacitación fue negativa. Las propuestas se hicieron muy diversas y como indica la directora del Mides, fue necesaria la certificación de la Universidad del Trabajo (UTU), para garantizar la calidad de la capacitación. Sin embargo, el modelo pedagógico de la UTU es demasiado rígido en relación con los tiempos acotados del programa Uruguay Trabaja, como indica la directora del Mides,

Nosotros tenemos un acuerdo de trabajo importante con UTU. Históricamente el programa, las capacitaciones específicas las proveían las organizaciones de la sociedad civil, las ONG o las OSC como les decimos nosotros. Ahí hubo una evaluación de eso, bueno, llegó un momento en el que era croché lo que daban. Entonces se dijo: no, tienen que ser capacitaciones certificadas por el organismo competente, que es la UTU en este caso. Y ahí hicimos el acuerdo con UTU. El tema es que UTU tiene capacidades limitadas, porque además tenemos que pensar que estos son programas educativos que tienen que ajustarse a 8 meses que es lo que transitan los participantes en algunos casos y 6 en otros, porque en los grupos chicos participan 6 meses. Entonces muchas veces las cargas horarias no se ajustan a ninguna de las formaciones que tiene la UTU, que son mayores. Entonces para UTU también le significa todo un problema salirse de los modelos, de los moldes, ajustarlos a estos nuestros. Que muchos de los nuestros no han terminado la primaria, no saben leer y escribir, no tienen los lentes, no ven. (E1, p. 2)

Cuando se refiere a «los nuestros», claramente hace alusión a una población focalizada, identificable, que se vincula con el Mides y que confirma concretamente la dualización de la atención al desempleo. El Mides inaugura una nueva puerta de atención al desempleo, para esta población con icc positivo, identificada como los nuestros. Ellos, que parecen tener problemas personales con la relación entre el capital y el trabajo.

Con relación a esto, el Mides trata de articular internamente, para realizar una *trazabilidad* de la trayectoria del sujeto en el abordaje focalizado, dibujando un horizonte productivo por medio de la capacitación para el acceso al trabajo dependiente, el emprendedurismo o a la autoexploración.

La idea es que se capaciten y que busquen insertarse laboralmente. Una posibilidad de salida es el trabajo dependiente generalmente, pero también puede ser generarse un autoempleo. Que puede ser un emprendimiento productivo o una cooperativa social cuando se junta con cinco o más compañeros. (E1, p. 8)

Según las fuentes, los talleres que se realizan en el marco de Uruguay Trabaja priorizan una capacitación de cara al mundo del trabajo y el futuro empleo. Pero ese empleo no existe, entonces se capacita con componentes ideales, proyectados sobre la ficción y muy vinculados a la disciplina en el trabajo, que es común a cualquier empleo, independiente de su especificidad. Se aborda desde la promoción y búsqueda en el interior de cada participante de cuál es su deseo, su proyección y su *vocación*, para desde allí motivar y promover en los emprendedores el salto a un mercado de incertidumbres.

Uno de ellos es todo lo que tiene que ver con el futuro empleo, específicamente habla de lo que es la parte de economía social y se trabaja sobre cooperativismo y emprendimientos. Entonces ahí ya se trabaja en talleres con los participantes y ya se les da información sobre qué es una cooperativa social, qué es un emprendimiento. Y ahí se va detectando un poco por el propio equipo técnico que está trabajando con los participantes, posibles intereses y aquellas personas que puedan tener interés y que el equipo los vea con potencial. (E1, p. 8)

En el interior del país, esta modalidad que prioriza la capacitación para el empleo se ve menguada por la falta de profesores, que arrastra dificultades locativas porque no en todas las localidades hay centros de UTU. Esta complejidad trajo aparejado articulaciones con otras instituciones vinculadas a la capacitación. En los últimos años se incorporó la articulación con el Consejo de Capacitación Profesional (COCAP). En el año 2008, el Estado, con la intención de promover políticas públicas orientadas al sector cooperativismo, crea el Instituto Nacional de Cooperativismo con la ley 18407, artículo 186. 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 (Fondo para el Desarrollo) y se lo vincula con Inacoop (Instituto Nacional del Cooperativismo). Con esta vinculación se le intenta dar mayor dinamismo a la financiación de emprendimientos cooperativos. Una mitad del Fondes es administrado por el Inacoop.

En el artículo 13 de la ley 19337 se establece:

La Junta Directiva del Fondes Inacoop tendrá como cometidos principales, adicionales a los establecidos en el artículo 3 de la presente ley, los siguientes: 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 del 2008.

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

El Ministerio de Desarrollo Social transferirá tres millones de pesos al Instituto Nacional de Cooperativismo, tras la firma de un 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. El objetivo es 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 medioambiente en el marco de una nueva ley de envases. (Presidencia, 2017)

Para las autoridades, las cooperativas creadas en un marco de protección o regulación estatal, ahora, puedan valerse por sí mismas, es decir, activarse con 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*.

En este proceso se desprende la importancia que tiene para atender el desempleo de larga duración, desde el Mides, la figura del cooperativista como emprendedor monotributista. La misma retórica del ethos empresarial

que presentamos al inicio de este capítulo, pero, adaptadas para un público atrapado por el ICC. La vieja figura del cooperativismo, como tradición desde los pioneros de Rochdale en el siglo XIX, ahora deviene como estrategia de abordaje de la llamada cuestión social, con el ropaje progresista de una política focalizada de *combate a la pobreza* con intenciones de independizar del apoyo estatal a los beneficiarios monotributistas.

Se promovió una nueva búsqueda de capacitación y acompañamiento que diera con el perfil de la población del programa. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil que vienen ejecutando el programa desde su creación están haciendo pruebas y ensayos sobre dispositivos que articulen el programa con el MTSS. La directora reconoce los esfuerzos que el Mides realizó para establecer comunicación entre las propuestas de ambos ministerios.

Sí, ahora con la nueva plataforma, con Vía Trabajo, vamos a procurar este año que todos estén inscriptos en Vía Trabajo para que en el momento en que las empresas demanden ellos les manden a los nuestros. Nosotros hemos venido trabajando, intentando acercarnos bastante al Ministerio de Trabajo, a la Dirección Nacional de Empleo, Eduardo Pereyra. (E1, p. 16)

Si bien hay por un lado un reconocimiento explícito de los permanentes intentos por acortar las distancias entre el Mides y el MTSS, también hay un reconocimiento del fracaso de esta articulación, que tiene implicancias *estigmatizantes* como población *cautiva*. Parece que desde el Mides y sus dispositivos de abordaje se llega hasta al límite de la atención, y aun así no se logra resolver la integración al mercado formal, reconociendo a su vez, lo heterónomo que se vuelve el mercado para con las políticas focalizadas de *activación*, y reclamando la participación del MTSS, sobre todo en el vínculo con los empresarios. La expresión de la directora es por demás elocuente:

Por ejemplo, con Uruguay Clasifica estamos haciendo una experiencia interesante en el formato de trabajo protegido y en el formato de trabajo joven de poder pasar gente y que la empresa los contrate con los subsidios. (...) de ser nosotros quien haga el vínculo para que este trabajador clasificador se conecte con una empresa y la empresa lo contrate y obtenga el subsidio. (...) Ese trabajo lo estamos haciendo, pero con Uruguay Trabaja viene siendo complicado. Nosotros creemos que en esto de la inserción laboral no es solo una cuestión de la gente y de nosotros, del Estado; acá está el mercado y acá están las empresas y no es el Mides que tiene que ir a golpearle a estos, es

el Ministerio de Trabajo el que tiene que decirles: «muchachos, vamos a ver cómo hacemos pa acercar». (...) Los CEPE [Centros Públicos de Empleo] son poquitos, no hay en todos lados. (...) Nuestra intención inicial fue tener un programa cogestionado entre el Mides y el MTSS. En esto de generar acumulación y trayectorias, nosotros hacemos la previa, los amasamos, los tenemos cautivos como decimos nosotros, les ponemos los lentes, los dientes, todas esas cosas, la mamografía, el carné de salud, la primaria, la alfabetización digital, qué sé yo. Bueno, y después hay otro acá que inmediatamente hace otra serie de cosas, nosotros no hacemos política activa de empleo, nosotros hacemos trabajo protegido. (E1, p. 19)

La directora muestra claramente el perfil de la población focalizada, distinguiéndola de la población que accede a propuestas del MTSS, y a su vez, ejemplificando dos niveles de capacitación, lo que confirma la dualización que se hace explícita en este documento. Parece que el tratamiento de Mides es más primario, en el sentido que atiende la salud y la documentación, como un piso necesario y excluyente, para continuar el proceso de integración al mercado. El siguiente paso será en el MTSS, donde la formación puede sostenerse sobre este piso anterior, o previo, como se indica en la entrevista. La dualización queda plasmada en ese doble nivel de atención. Ambas apuntan a niveles de formación, modificaciones de hábitos y estética que se identifican con este *paradigma de la activación*, pero, desde dos instituciones que tienen focalizaciones y expectativas diferentes, y, sobre todo, con dificultades para establecer articulaciones que faciliten el tránsito interinstitucional, si es que este tránsito significa una mejora. La cantidad de personas que ingresan por año al programa Uruguay Trabaja que no terminaron primaria es de 600, la quinta parte de los beneficiarios. Este dato fue alarmante para la directora.

## CONCLUSIONES

*Welcome to the jungle, we've got fun and games  
We got everything you want honey, we know the names  
We are the people that can find whatever you may need  
If you got the money, honey we got your disease.*

Guns and Roses.

Para la necesidad de administrar el mundo del trabajo posterior a 1970, el concepto de *capital humano* será una clave para explicar el fracaso o el éxito en el mercado, de modo individual. De este modo, el desempleo es entendido como circunstancia individual, como trayectoria biográfica de responsabilidad personal y decisiones mal tomadas en relación con la educación para el empleo. Cada persona, cada trabajador, será entendida como una empresa, y sus posibilidades dependen del valor del *capital* que logre aglutinar para venderse en el mercado. La inevitabilidad del desarrollo de la economía capitalista como un orden autogenerado está muy en consonancia con las reflexiones neoconservadoras, tendientes a moralizar el desempleo, naturalizando la desigualdad intrínseca del orden.

Se ofrece la imagen de un orden autogenerado, en el que el hombre interviene sin poder controlarlo. Y, sobre todo, de una evolución que no debe ser entorpecida so pena de frustrar la marcha del progreso. (...) el gran reto que se le plantea al neoconservadurismo es, precisamente, el de reconstruir de una vez por todas una filosofía adecuada a la buena marcha de la economía de mercado, así como a sus exigencias en el terreno de la moral (Baqués Quesada, 2002, pp. 176, 178)

El enfoque que orienta las acciones en los programas de atención al desempleo, en el marco de un nuevo orden civilizatorio (Dardot y Laval, 2009), está fundamentado desde el espíritu *ethos* empresarial. Sus características evidencian la presencia del *paradigma de la activación* que legitima su despliegue. La presencia de un abordaje personal del desempleado, promoviendo en él la responsabilidad sobre este problema y haciendo un tratamiento terapéutico, emocional y moral del asunto es elocuente. Pero este abordaje más personal, que repara en singularidades, es antes ordenado por un lente más amplio. El índice *icc* funciona como puerta de entrada de



la dualización, identificando la población que será admitida como legítimo candidato al programa.

Algunas experiencias como los Centros Públicos de Empleo intentaron sin éxito tender puentes para evitar la inexorable dualización. En su desarrollo en estos diez años, se establecieron alianzas parciales con algunas instituciones como COCAP (Consejo de Capacitación Profesional), la mayoría muy poco fructíferas, pues evidenciaban el distanciamiento de la población beneficiaria con estas otras posibilidades.

La presencia de un técnico en inserción laboral como estrategia de *activación*, por ejemplo, en el programa del Mides Uruguay Trabaja, es más que representativa y contradictoria a la vez, porque mientras los referentes institucionales y los documentos explican que no es un programa que se proponga como objetivo el egreso con empleo, y sí la integración, entiende que, en el último mes, este técnico en inserción laboral tiene una tarea titánica en pos de conseguir el empleo. Sin embargo, esta posibilidad ha sido una deuda para las expectativas de los beneficiarios.

En lo que respecta a resultados más concretos del Programa como ser la inserción laboral formal o bien la mejora en la empleabilidad (esta última no «fácilmente medible» pero sí plasmada entre los objetivos específicos del Programa), los resultados son menos alentadores: la brecha de cumplimiento de la meta establecida por el Programa (15% de Inserciones Laborales Formales), es amplia ya que apenas un 3% de los participantes en 2009 lograron una inserción formal con la condición prevista de cuatro meses de sostenibilidad en el empleo. (Mides, 2011, p. 102)

Queda claro cómo se instala este nuevo *paradigma de la activación*, a tal punto que se prioriza el aprendizaje en elementos transversales que suponen ser comunes a todos los empleos, como si se trabajara desde una construcción abstracta del acceso al empleo, pero desde una ficción, un juego de roles para moralizar la cuestión social. Esto redimensiona la importancia de la actitud y la moral del trabajador, la simulación que nunca logra salir de ensayo, porque como el puesto de trabajo de la *vida real* no existe, se aborda al beneficiario desde la abstracción de cómo sería trabajar, colocando todo el peso de la transformación que la recomposición productiva del capitalismo necesite, sobre los hombros de una dimensión personal.

El individuo pauperizado está allí anclado al territorio, sin poder moverse con la facilidad con la que sí lo hace el capital. Este mecanismo moralizante y disciplinador encuentra en el tratamiento de la subjetividad el lugar para justificar el desempleo. Al mismo tiempo, como apología del orden, rompe ideológicamente con la temporalidad, eternizando los problemas de la sociedad capitalista como parte de un escenario natural inmodificable. Esto es expresión ideológica atemporal (Mészáros, 2010), donde el propio sistema se autoerige como única alternativa. Es el triunfo del fatalismo económico (Bourdieu, 1997).

Superado aquel sistema de protección social construido como mecanismo institucional durante la hegemonía del fordismo, que promovía la pasividad desde la protección mutua, ahora, y luego del ajuste, cada cual debe buscar su propio proyecto de vida. El abordaje sobre la conducta del sujeto nos lleva a un susceptible territorio a ser explorado. El tratamiento terapéutico para problemas personales como «una política de producción de sujetos e identidades más ajustada a las reglas de juego del modelo productivo y, por lo tanto, plantea una nueva concepción de ciudadanía» (Serrano et al., 2012, p. 44), indicando que la ciudadanía, herramienta frente a la asimetría del mercado, ahora se convierte en ciudadanía económica, basada en la participación en el mercado. Una nueva identidad de ciudadanía se consolida con este paradigma de la no dependencia.

Estado «tutor» que lleva a cabo intervenciones orientadas a la oferta de mano de obra, reforzando la «agencia individual»: provisión de competencias éticas (autogestión, autoayuda y autosuficiencia) que permitan generar un nuevo perfil de trabajador (más flexible, activo, empleable, etcétera. (Serrano et al., 2012, p. 46)

Este empuje que acentúa la no dependencia con el Estado desplegó un proceso de desconcentración administrativa, que abrió la puerta para el surgimiento y desarrollo de organizaciones de la sociedad civil, que comenzaron a participar como entidades con experticia en la búsqueda de empleo y capacitación. Atienden al desempleado, como agencia de empleo, desde la terapia personal y, a su vez, viabilizan una forma de privatización de los servicios públicos de protección social, vía tercerización o gestión compartida. En los años ochenta y noventa se da un crecimiento de estas entidades también como parte del ajuste. La promoción de este paradigma sobre las competencias y la importancia de la capacitación instrumental, en particular para nuestra región, fue realizada

por agencias internacionales como la OIT o Cinterfor [Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional] (Lasida y Pereira, 1997). Su oferta puede sintetizarse en ser un espacio de desahogo, de sensibilización personal y promoción de un autoanálisis con relación al aprovechamiento personal de las oportunidades laborales que el ajuste ofrece, estimulando una mirada positiva frente a la adversidad naturalizada.

Es relevante el desempeño de estos centros de atención al desempleado y su reconversión laboral-moral, para prevenir el mal de la dependencia. Trabajan sobre la voluntad del trabajador, sobre su compromiso y actividad, reforzando el carácter moral de la relación, despertando un sinfín de ingenierías de la subjetividad, actuando como dispositivos para modificar conductas en espacios y actividades concretas como enfrentar la entrevista, hacer un curriculum vitae, mejorar la búsqueda del empleo, amplificar las redes del desempleado. Estos procesos son acompañados con la creación de fondos financiados por los propios trabajadores para atender la capacitación de los desempleados.

Son parte de esta retórica de la empleabilidad, la orientación vocacional, los terapeutas de la ocupación, las empresas colocadoras, como «industria del trabajo» (Calamari, 2010). «La industrialización de la materia humana, de las capacidades cognitivas como principal sustento del trabajo» (Calamari, 2010, p. 90). Se refiere a la industria del trabajo como ese «esfuerzo organizado e institucionalizado en pos de la capitalización y organización de un conjunto de dispositivos y saberes relacionados al trabajo» (Calamari, 2010, p. 94). El emprendedor como salida individual del pauperismo, acentuación de la individualidad neoliberal, significó la imagen del expansionismo norteamericano y el «mito internacional del vaquero» (Hobsbawm, 2012).

El proceso de mundialización de la economía consolidó un espíritu con dificultades para representar lo colectivo. «La flexibilidad va a aparecer como una exigencia totalizante, (...) la regulación política del contrato laboral, que ha constituido uno de los ejes de la protección (...) se convierte, paradójicamente, en su contrario, en la causa de su vulnerabilidad» (Crespo y Serrano, 2012, p. 40).

El *paradigma de la activación* lleva a un sesgo egoísta y psicologista a la vez, cambiando el eje de atención. Ahora la prioridad está en el sujeto y no en la estructura productiva. Esta es la novedad, el trabajar sobre la adaptabilidad

subjetiva a las nuevas condiciones impuestas por la mundialización de la economía. El rol estatal ahora está en activar dependientes, para que dejen de serlo. Responsabilizados por su falta de capacitación, devienen dependientes de la heteronomía del mercado, revestidos de una falsa libertad individual como expresión irracional (Lukács, 2000), como una explicación desde un sujeto atomizado, desocializado y falsamente presentado como libre, porque elige entre la calle o la cárcel. Allí radica la resemantización originada en torno al problema del desempleo. La despolitización de la llamada cuestión social. El que no logre la adaptación, será patologizado. «(...) el tema de la pobreza comenzó a ser visto como multidimensional y se establece en la «privación de capacidad»». (Domínguez Ugá, 2004, p. 59).

Hacer de lo humano un campo para la especulación sobre la formación del capital no tiene nada de novedoso. Sin embargo, la subjetividad que se construye en los últimos años a raíz del salto tecnológico acorrala lo humano hacia los arrabales de una intensificada neorresponsabilización privada.

El triunfo de la ética empresarial ha logrado penetrar los intersticios de la vida cotidiana, impregnando con sus valores las relaciones, y empujando con su espíritu a los trabajadores para que se conviertan en empresa. Esto significa una creciente preocupación por la captura de la subjetividad (Zangaro, 2010, 2011) y la conversión del trabajador en empresario de sí mismo (López Ruiz, 2007) como avance intimidatorio del capital. Como explican Dardot y Laval (2009), el neoliberalismo, antes que ser una ideología o una política económica, es más bien una nueva racionalidad. Es la lógica del mercado llevada hasta los rincones más íntimos del ser. «El modelo neoliberal tiende a considerar a la educación como un bien privado cuyo valor es ante todo económico. Los índices de inversión en capital humano de un país constituyen un factor de atracción de capitales» (Martínez, 2014, p. 138).

En este marco, entonces, las causas y responsabilidades sobre la pobreza también pueden ser individualizadas, pues *la pobreza* como concepto se caracterizaría por la ausencia de *capital humano* (Pino Freire y Pedrero González, 2010, p. 103) y no por tendencias sistémicas, crisis cíclicas o directamente por la lucha de clases en el orden burgués, con su tendencia decreciente en la tasa de lucro y su desarrollo desigual y combinado. Aparece como expresión individual, fetichizada y fantasmagórica, completando la apologetica explicación con adjetivos que refuerzan la despolitización, «la

pospolítica actual no puede acceder a la dimensión verdaderamente política de la universalidad: porque impide que silenciosamente la esfera de la economía se politice» (Žižek, 2001, p. 377).

*Activar* esta actitud emprendedora y ampliar este *capital* será el motivo de los nuevos programas de atención al desempleo, con un Estado que libera el mercado de trabajo y se aleja de antiguas aspiraciones al pleno empleo. A partir de ahora se montarán dispositivos de tratamiento terapéutico, educativo y psicológico, para abordar esta fisura estructural. Esta inexorable ley parece querer ser atendida desde la promoción de las responsabilidades individuales. Se prefiere tomar el camino de la construcción mitológica sobre la pobreza y el desempleo, dándole una explicación apologética, privada y personal. Este mensaje refuerza la reificación.

La flexibilización laboral, ahora como escenario mundial, tiene con las aplicaciones telefónicas empleadoras un nuevo frente de precarización, arrastrando nuevas condiciones para la contratación y complejizando el campo. La promoción personal como alternativa al desempleo ha ido estimulando el surgimiento de un ejército de cuentapropistas, que en algunos casos encuentran en la figura del cooperativismo una posibilidad para fortalecer el emprendimiento. Como contracara, hay un crecimiento de entidades prestamistas para pequeños emprendedores, generando una «fábrica de deudores» (Lazzarato (2013), que volverán, luego de su fracaso, a ser atendidos por dispositivos de atención al desempleo como parte del trabajo que reproduce «la industria del trabajo» (Calamari, 2010). Este insoportable eterno retorno, como el mito de Sísifo, repite una vez más el repertorio y justifica el orden, culpabilizando al sujeto cada vez que la piedra vuelve a caer. Esta repetitividad, como eterna administración para el eterno sistema incambiable, se vuelve entonces necropolítica o política para la muerte (Mbembe, 1999; Valverde, 2015) como una muerte civil como población administrada en un círculo sin salida.

En síntesis, la ficción liberal nos presenta un retorno al radicalismo utópico que imagina la posibilidad cierta de un mercado autorregulado (Polanyi, 1992), y que, además, significa el espacio de justicia. Este supuesto común le permite construir una mirada reificada del desempleo, con notorias consecuencias neoconservadoras para su atención. Este proceso con implicancias para la vida cotidiana, en términos de instauración de un nuevo orden civilizatorio (Dardot y Laval), significó la legitimación de una moral acorde para nuestros

tiempos de economía política de la barbarie de acento neoconservador (Baqués Quesada, 2002).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amarante, V. y Gómez, M. (2016). Diferenciales de ingreso entre trabajadores formales e informales en Uruguay, 2001-2014. *Revista de Economía*, 23(1).
- Antunes, R. (1998). *Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. Ed. Cortez Editora.
- Antunes, R. (2000). *El trabajo y los sentidos*. G.E.T. Montevideo. Octubre.
- Antunes, R. (2009). Diez tesis sobre el trabajo del presente (y el futuro del trabajo). En J. C. Neffa, E. De la Garza Toledo y L. Muñoz Terra (Comps.). *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. (1.ª edición) (pp. 29-44). CLACSO-CAICYT.
- Antunes, R. (2018). *O privilegio da Servidao. O novo proletariado de serviços na era digital*. Boitempo.
- Baqués Quesada, J. (2002). La ilustración escocesa: ¿un depósito de intuiciones para el neoconservadurismo? *Revista Estudios políticos (Nueva Época)* 118. Oct.-Dic.
- Behring, E. y Boschetti, I. (2009). *Política social: fundamentos e historia*. Editorial Cortez.
- Bermúdez de Castro, J. M. (2011). *La evolución del talento. Cómo nuestros orígenes determinan nuestro presente*. Debolsillo.
- Bombonati de Souza Moraes, R., Gonsales de Olivera, M. A., Acorsi, A. (2019). Uberizacao de trabalho: A percepcao dos motoristas de transporte particular por aplicativo. *Revista Brasileira de Estudos Organizacionais*, 6(3), 647-681.
- Bourdieu, P. (1997). *Una utopía razonada: contra el fatalismo económico*. Discurso de aceptación de Pierre Bourdieu del Ernst-Bloch Preis, Ludwigshafen, el 22 de noviembre de 1997. <https://newleftreview.es/issues/0/articles/pierre-bourdieu-una-utopia-razonada-contra-el-fatalismo-economico.pdf>

- Caetano, G. (2005). *Veinte años de democracia: Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Taurus.
- Calamari, A. (2010). *Del trabajador al empleable. Una mirada sobre el discurso de la industria laboral* [tesis doctoral inédita] Universidad de Nacional de Rosario].
- Camou, A. (2010). El discurso sobre la crisis de gobernabilidad de las democracias capitalistas avanzadas. Una revisión del informe de la «comisión trilateral» (1975-2010). *Revista Cuestión*, 1(27).
- Cancela, W. y Melgar, A. (1985). *El desarrollo frustrado: 30 años de economía uruguaya, 1955-1985*. CLAEH. Ediciones de la Banda Oriental.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Paidós.
- Couriel, A. y Liechtenzstejn, S. (1967). *El FMI y la crisis económica nacional*. Biblioteca de Cultura Universitaria.
- Crespo, E. y Serrano, A. (2007). Regulación del trabajo y el gobierno de la subjetividad: la psicologización política del trabajo. En A. Ovejero Bernal (Coord.) (2011). *Psicología social crítica* (pp. 246-263). Biblioteca Nueva. <http://webs.ucm.es/centros/cont/descargas/documento25372.pdf>
- Crespo, E. y Serrano, A. (2012). La psicologización del trabajo: la desregulación del trabajo y el gobierno de las voluntades. *Teoría y crítica de la psicología*, (2), 33-48. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5895477>
- Crespo, E., Revilla, J. C., y Serrano, A. (2009). Del Gobierno del trabajo al gobierno de las voluntades: El caso de la activación. *Psicoperspectivas. Individuo y sociedad*, 8(2), 82-101. <http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/issue/view/10>
- Crespo, E. y Serrano, A. (2013) Las paradojas de las políticas de empleo europeas: de la justicia a la terapia. *Universitas Psychologica*, 12(4), 1111-1124. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.upsy12-4.ppee>
- Crozier, M., Huntington, S. P. y Watanuki, J. (1975). The crisis of democracy. Report on the Governability of democracies to the Trilateral Commission. *Sociología histórica* 1(1).

- Dardot, P., y Laval, C. (2009). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Gedisa.
- Domínguez Ugá, V. (2004). A categoria «pobreza» nas formulações de política social do Banco Mundial. *Revista de Sociologia e Política*, (23), 55-62.
- Donzelot, J. (2013). *Lo social competitivo*. *Revista Fronteras*. DTS, FCS, Udelar.
- Foucault, M. (2008). *Tecnologías del yo y otros textos afines*. Paidós.
- Giddens, A. (2000). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Taurus.
- Gorz, A. (1982). *Adeus ao proletariado para além do socialismo*. Forense.
- Hobsbawm, E. (1999). *Historia del siglo xx*. Editorial Crítica. Grijalbo Mondadori.
- Hobsbawm, E. (2012). *La era de la revolución: 1789-1848*. Editorial Crítica.
- Huws, U. (2014). *Labor in the Global Digital Economy. The Cybertariat Comes of Age*. Monthly Review Press.
- Infobae (2018). *El futuro del trabajo: «se viene un tsunami tecnológico»*. <https://www.infobae.com/america/tecno/2018/02/01/el-futuro-del-trabajo-se-viene-un-tsunami-tecnologico/>
- Instituto Nacional de Estadística [INE]. (2017). *Actividad, empleo y desempleo*. <http://www.ine.gub.uy/web/guest/actividad-empleo-y-desempleo>
- Lasida, J. y Pereira, J. (1997). Projoven: encuentro y negociación entre la capacitación y el mercado en Uruguay. *Boletín Cinterfor*, (139-140), 183-217.
- Lazzarato, M. (2013). *La fábrica del hombre endeudado. Ensayo sobre la condición neoliberal*. Amorrortu.
- Lessa, S. (2011). *Trabalho e proletariado no capitalismo contemporâneo*. Ed. Cortez Editora.
- Lojkin, J. (1995). *La revolución informacional*. Cortez Editora.
- López Ruiz, O. (2007). Ethos empresarial: el «capital humano» como valor social. *Estudios Sociológicos*, 25(74), 399-425.
- Lukács, G. (2000). *La crisis de la filosofía Burguesa*. Ediciones elaleph.com.
- Lukács, G. (2012). *Para uma ontologia do ser social I*. Boitempo.
- Martínez, L. (2014). *Tecnologías de gobierno y neoliberalismo en la actualidad: Lo humano como capital, el individuo como empresa*. En M. Campana



- y G. Giavedoni (Comps.), *Debates sobre Estado, Gobierno y control social. Gobernando las desigualdades* (capítulo VII, pp. 131-150). <https://colectivociajpp.files.wordpress.com/2012/08/debates-sobre-estado-gobierno-y-control-social-comp-campana-giavedoni.pdf>
- Marx, K. (1980). *Conseqüências sociais do avanço tecnológico*. Edições Populares. Analdino Rodrigues Paulinho Neto.
- Marx., K. (1978). *El Capital. Crítica de la economía política*. Tomo I. F.C.E. México. Fondo de Cultura Económica.
- Mbembe, A. (2011). *Necropolítica*. Melusina. <https://aphuuruguay.files.wordpress.com/2014/08/achille-mbembe-necropolc3adtica-seguido-de-sobre-el-gobierno-privado-indirecto.pdf>
- Mészáros, I. (2010). *Mas allá del capital. Hacia una teoría de la transición*. Editorial Pasado y Presente 21. [https://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/mas\\_alla\\_del\\_capital.pdf](https://www.vicepresidencia.gob.bo/IMG/pdf/mas_alla_del_capital.pdf)
- Ministerio de Desarrollo Social [Mides]. (2008). PLAN DE EQUIDAD 3.<sup>a</sup> edición. IMPO. Montevideo.
- Ministerio de Desarrollo Social [Mides]. (2011) *Programa Uruguay Trabaja Edición 2009. Resultados de la Evaluación*. Informe Final <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61588/1/uruguay-trabaja.-informe-de-resultados.-encuesta-pannel.-2009.pdf>
- Munyo, I. (2016). ¿Y por casa cómo andamos? *Revista de Negocios del IEEM*. <https://275rzy1ul4252pt1hv2dqyuf-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/08/Munyo-Revista-IEEM-Junio-2016.pdf>
- Nahum, B., Frega, A., Maronna, M., Trochón, Y. (1997). *Historia uruguaya. Tomo 8, 1959-1973. El fin del Uruguay liberal*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Netto, J. P. (1981). *Capitalismo e reificação*. Editorial Cortez.
- Notaro, J. (2005). *El problema del empleo en Uruguay. Diagnóstico y propuestas*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Notaro, J. y Canzani, A. (1984). Los asalariados: condiciones de vida y de trabajo. *Revista Uruguay Hoy*, 2. Ciedur.
- Offe, C. (1995). *Capitalismo desorganizado. Transformaciones contemporáneas del trabajo y de la política*. Editorial Brasilense.

- Oficina de Planeamiento y Presupuesto [OPP]. (2017). *Hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo, Uruguay 2050, Vol. II. Automatización y empleo en Uruguay. Una mirada en perspectiva y en prospectiva*. [https://www.academia.edu/35241817/Automatizacio\\_n\\_y\\_empleo\\_en\\_Uruguay.\\_Una\\_mirada\\_en\\_perspectiva\\_y\\_en\\_prospectiva](https://www.academia.edu/35241817/Automatizacio_n_y_empleo_en_Uruguay._Una_mirada_en_perspectiva_y_en_prospectiva)
- Olesker, D (2001b). El gobierno antepone la rentabilidad al trabajo. *Diario La República*. 16 de mayo del 2001.
- Olesker, D. (2001). *Crecimiento y exclusión*. Editorial Trilce.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2020). *La pobreza se extiende por todas partes, pero de forma muy desigual*. <https://news.un.org/es/story/2019/07/1459131>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2020b). *Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*. <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-1-no-poverty.html#:~:text=Erradicar%20la%20pobreza%20en%20todas,satisfacer%20las%20necesidades%20m%C3%A1s%20b%C3%A1sicas>
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2005). *Uruguay: Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*. OIT.
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2014). *Competencias para el empleo. Orientaciones de políticas*. <https://www.oitcinterfor.org/general/competencias-empleo-orientaciones-pol%C3%ADtica>
- Pino Freire, R. y Pedrero González, E. (2010). Carlos Marx y el capital... ¿humano? *Revista Internacional Marx Ahora*. (103-121).
- Polanyi, K. (1992). *La gran transformación crítica del liberalismo económico. La piqueta*.
- Presidencia Uruguay. (2017). *Mides aporta a Inacoop tres millones de pesos para la formación en gestión de cooperativas de clasificadores de residuos*. <https://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mides-inacoop-convenio-cooperativas-de-clasificacion-de-residuos>
- Rodríguez, J. M. (2018). *La revolución tecnológica ¿El fin del trabajo? Opciones para Uruguay y países emergentes*. Ediciones de la Banda Oriental.

- Schumpeter, J. (1976). *Teoría del desenvolvimiento económico: una investigación sobre ganancias, capital, crédito, interés y ciclo económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Serrano Pascual, A., Fernández Rodríguez, C., y Artiaga Leiras, A. (2012). Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (138), 41-62. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3886545>
- Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de plataformas*. Editorial Caja Negra.
- Supervielle, M., y Pucci, F. (2008). El trabajo y las relaciones laborales en el siglo XX. En S. R. González Mateo y B. Nahum (Dirs.). *El Uruguay del siglo XX* (pp. 77-104). Ediciones de la Banda Oriental-Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.
- Valverde Geffael, C. (2015). *De la necropolítica neoliberal a la empatía radical: Violencia discreta, cuerpos excluidos y repolitización*. Icaria Ediciones.
- Vassallo, M. (1983). Agro: estancamiento y crisis. *Revista El Uruguay de nuestro tiempo*, 8(8).
- Yaffé, J. (2005). *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*. Linardi y Risso.
- Zangaro, M. B. (2011). *Subjetividad y trabajo. Una lectura foucaultiana del management*. *Revista Herramienta*.
- Zangaro, M. B. (2010). El managementmanagement en el cruce de la subjetividad y el trabajo. *Revista Herramienta*, 44. <https://herramienta.com.ar/articulo.php?id=1288>
- Žižek, S. (2001). *El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política*. Editorial Paidós.



ACTIVACIÓN Y CAPITAL HUMANO  
EN LAS POLÍTICAS DE COMBATE  
A LA POBREZA: UN MARIDAJE DE  
ENFOQUES

YOANA CARBALLO - LAURA VECINDAY



## INTRODUCCIÓN

Entre los fundamentos de las políticas de *combate* a la pobreza y al desempleo, de larga duración, identificamos piezas discursivas características del paradigma de la activación y del enfoque de las capacidades y del capital humano. Destinamos este capítulo a la reflexión sobre el engranaje de estas miradas entre sí y a su interpretación en el proceso de construcción de la política pública. En un primer apartado, delimitamos conceptualmente a qué refiere el denominado *paradigma de la activación*. Luego, recuperamos los principales postulados del enfoque de las capacidades y la teoría del capital humano, bajo el supuesto de que estarían operando como marco referencial para fundar la opción preferencial por políticas de activación de los pobres. Centramos el análisis en el comportamiento del mercado de trabajo y en las intervenciones de la política pública que, mediante la inclusión de componentes de activación fundados en el enfoque de las capacidades, están destinadas a atender los problemas de preservación de la fuerza de trabajo ocupada y excedentaria. Por último, inscribimos este conjunto de iniciativas en el marco de las transformaciones de la orientación filosófica de la protección social, a través del cual se promueven instrumentos de política pública fuertemente individualizados y crecientemente contractualizados.

## SOBRE EL PARADIGMA DE LA ACTIVACIÓN

El objetivo de este apartado es ubicar el contexto de emergencia de lo que conocemos como políticas de activación, así como dar cuenta de la versatilidad de los contenidos asociados a estas iniciativas. Por su carácter versátil, la *activación* transporta contenidos diversos a través de los cuales nos aproximamos a la comprensión de las distintas formas que toma en iniciativas y contextos sociohistóricos concretos.

En la década de los setenta del siglo xx, el término original sueco *políticas activas de empleo* fue pensado para designar aquellas iniciativas destinadas a los ocupados y los desocupados temporales, con la finalidad de facilitar su adaptación a los requerimientos del mercado laboral, incluyendo medidas de elevación del empleo mediante la ampliación de los servicios públicos. Por lo tanto, estas políticas nacieron para responder al desempleo temporal característico de las crisis episódicas del capital, con su consecuente

contracción coyuntural del empleo. En los años ochenta, la extensión de las políticas de activación en Europa pretendió atender a los trabajadores afectados por la crisis de empleo que empezaba a perder su carácter coyuntural y episódico, a medida que emergía la figura del desocupado de larga duración. Ya en la década de los noventa, estos programas toman la forma de prestaciones asistenciales destinadas a la población en situación de pobreza, registrándose una mayor presencia de medidas de activación en las propuestas de lucha contra la pobreza (Pérez, 2005). Obsérvese que estas políticas en su origen promovían la activación del mercado laboral con fuerte intervención del Estado mediante subsidios productivos y la ampliación de los servicios e infraestructura públicos. Sin embargo, desde los años ochenta en adelante aparece jerarquizada la posibilidad de activar al sujeto trabajador, al tiempo que las estrategias reguladoras e interventivas de la política sociolaboral y económica para incidir sobre el comportamiento del mercado laboral quedan en un segundo plano.

Por lo expuesto, del examen de las trayectorias de las políticas de activación se concluye que bajo esta denominación se aglutina una pluralidad de iniciativas ancladas en diferentes bases filosóficas y políticas. Como vimos, las políticas activas de empleo suecas de los años setenta promovieron la ampliación de los servicios públicos para generar empleo. Sin embargo, es bien diferente el sentido de la activación cuando se limita a operar como contrapartida de una prestación asistencial, como es el caso de varias iniciativas que, más adelante, se describen para el caso uruguayo. En síntesis, la activación puede significar la movilización de las capacidades y destrezas individuales, pero también puede significar el desarrollo de políticas de activación de los mercados.

En sus formas actuales, las iniciativas cobijadas en el paradigma de la activación pueden ser más o menos regresivas socialmente, según el alcance de sus efectos sobre la dinámica del mercado de empleo y las protecciones asociadas. Las políticas de activación, que desde la década de los noventa del siglo xx están siendo ensayadas, profundizadas y expandidas hasta la actualidad, nacieron en un contexto marcado por la programática neoliberal que colocó el problema de la exclusión como el eje de la cuestión social. En ese contexto, fueron refuncionalizados, reciclados, diría Donzelot (2013), viejos instrumentos, como es el caso de las asignaciones familiares, por mencionar un mecanismo histórico de la protección social uruguayo. Nuevos discursos se formulan para explicar problemas sociales complejos como la desocupación o



la pobreza, así como se proponen nuevos (o reciclados) formatos de políticas para su abordaje. De estos nuevos relatos,

llama la atención el cambio de actitudes que ellos traducen en relación con las causas de estas dificultades. Lo social clásico se constituyó por la identificación de causas objetivas (...). El tomar en cuenta estas causas permitió evitar que los individuos se encontrasen librados a sí mismos a los efectos del mercado (...) descartando la explicación subjetiva de esas conductas en términos de imprudencia e inmoralidad (...) el tomar en cuenta, actualmente, el rol de las actitudes subjetivas se inscribe en la perspectiva no de una reducción del rol de lo social sino de la redefinición de sus objetivos en torno de la movilidad de los individuos y no de su estabilización. (Donzelot, 2013, p. 19)

Cambios en los objetivos, en los modos de hacer y en los valores marcan este período en el que se configuran nuevas interpretaciones y acciones sobre *lo social*. Poco a poco se fue configurando el pasaje (o más bien la convivencia) de protecciones clásicas —cuya finalidad es estabilizar a los individuos en situaciones de incertidumbre e inestabilidad— a protecciones que promueven la movilización de las capacidades y recursos individuales como estrategia protectora (Donzelot, 2013).

Como políticas de «segundas oportunidades» rotuló Giddens a este conjunto de políticas «activas» que lejos de buscar la estabilización de los sujetos promueve su movilización.<sup>1</sup> La activación define y caracteriza a las políticas de

---

1 «Lo que necesitamos (...) es lo que yo denomino la política de segundas oportunidades. Tenemos que asegurarnos de que la gente puede volver al sistema después de experimentar periodos temporales de pobreza (...). Debemos procurar que las personas no se cierren en un ciclo del tipo «ahora tengo trabajo, ahora no lo tengo». La clave para evitarlo es posibilitar el traslado de un puesto de trabajo a otro y tener un trabajo estable, sobre todo en el caso de las mujeres y, en mi país, las familias monoparentales. Es un área básica en la que la política de segundas oportunidades puede resultar muy eficaz. En mi opinión, en el Reino Unido hemos desarrollado bajo el mandato de Tony Blair una política eficaz de segundas oportunidades con respecto a esta área y mediante la implantación de deducciones fiscales. Las deducciones fiscales representan la cara opuesta de las prestaciones pasivas tradicionales. Solamente se accede a la deducción fiscal si se tiene un trabajo. En estos momentos, en el Reino Unido se registra una proporción mucho más elevada de mujeres trabajadoras al frente de una familia monoparental que en 1997, año en el que Tony Blair ganó las elecciones. La mayor parte de estas mujeres trabajan en el área de servicios que he mencionado antes, la de un nivel más bajo» (Giddens, 2004, p. 6).

«segundas oportunidades» que rediseñan los formatos, la orientación y las bases institucionales de la protección social. Las prestaciones pasivas, como el seguro de desempleo, por ejemplo, son desestimadas frente al potencial de prestaciones activas porque «pueden actuar como obstáculo a la hora de conseguir un buen trabajo, mientras que unas prestaciones más activas permiten acceder a nuevos trabajos» (Giddens, 2004, p. 5).

De este modo, será con la crítica a las intervenciones típicas de los Estados de bienestar que Giddens promoverá la fundación de un nuevo Estado de bienestar «para superar, como retomaremos más adelante, una concepción “reactiva” de las prácticas estatales para acercarse a una concepción apoyada en los activos (cualidades, capacidades) que poseen las personas» (Giddens, 2004, p. 3).

Las políticas de activación contemporáneas representan un repertorio de políticas de gestión de la fuerza de trabajo, especialmente dirigido a los sectores más empobrecidos de la clase trabajadora (alejados o precariamente insertos en el mundo del trabajo), que buscan ampliar los procesos de proletarianización.<sup>2</sup> En ese sentido, el paradigma de la activación, tal como lo define Castel (2014), promueve la activación de los pobres y se propone movilizar toda la fuerza de trabajo disponible. De este modo, para acelerar el paso de la acumulación mediante nuevas fuentes de plusvalía y mayores tasas de explotación, el capital requiere expandir el proletariado e incrementar la producción de mercancías (Barkin, 2014). En 2004, Giddens observaba que la Agenda de Lisboa proponía como meta para el conjunto de la Unión Europea alcanzar una tasa de ocupación media del 70 % cuando en aquel momento esta tasa media se situaba en el 62%. En ese sentido, concluye en la necesidad de impulsar acciones para alcanzar la meta propuesta pues «cuanta más población trabaje, más ingresos por impuestos se generarán y más dinero podrá gastarse en aquellas áreas, y no en prestaciones pasivas que carecen de utilidad» (Giddens, 2004, p. 4).

La literatura acerca de las políticas de activación coincide en señalar que su grado de éxito depende del crecimiento económico y, aun en los casos exitosos, se advierte que no son suficientes para reducir la desigualdad del ingreso. Refiriéndose a Estados Unidos, Rambla (2005, p. 144) señala que las

---

2 El término *proletarianización* refiere al tendencial proceso de asalarización por el cual el trabajo por cuenta propia se reconvierte en empleo asalariado.

políticas de activación permitieron reducir el listado de beneficiarios de la asistencia, aunque el empleo obtenido no permitía asegurar el ingreso de las familias. Sin embargo, el modelo de la activación *de y sobre los individuos* ha ganado preeminencia frente al modelo de activación *de y sobre el mercado laboral*. Combatir las prestaciones pasivas es una de las preocupaciones que subyacen a esta jerarquización de prestaciones activas que permitan reducir los listados de la protección social estimulando la participación en el mercado, aun en empleos de baja calidad, pues, en la lógica de la activación, más vale la aceptación de cualquier empleo que la dependencia con el Estado (Sanz, 2013).<sup>3</sup> En definitiva, la activación es una apuesta al esfuerzo individual de los pobres para superar su situación adversa: «En Estados Unidos esta expectativa se ha plasmado en la estrategia de agilizar el trasvase desde las listas de la asistencia social hacia el empleo» (Rambla, 2005, p. 136). Las políticas de activación son una de las maneras estatales de transformar a los individuos en asalariados, son un engranaje más de la conexión funcional, señalada por Offe (1990), entre la actividad estatal y los problemas estructurales del capitalismo. Si bien, en ese sentido, no transportan innovaciones estructurales, las políticas de activación proponen una transformación radical de la interpretación del problema de la pobreza y el trabajo, es decir, de las bases de la cuestión social: la reinterpretación del riesgo (desempleo, pobreza, enfermedad) como un problema moral, minimizando, en efecto, sus raíces políticas y sociales (Serrano, 2005). También reafirman una determinada concepción acerca de la intervención del Estado, que bien resume Giddens (2004) cuando nos dice:

Yo prefiero Estado de inversión social a Estado del bienestar. El concepto de *Estado del bienestar* sugiere algo reactivo, que te protege cuando las cosas van mal. El estado del bienestar moderno o el estado de inversión social moderno tendrían que acercarse más al tipo de estado que funciona a partir de activos (*asset-based state*), es decir, preocupado por el desarrollo de los activos en manos de las personas, ya sea la educación o cualquier otro tipo de calidad y capacidad (...). Deberíamos tener un modelo positivo de estado de inversión social, basado en activos, con el cual el estado te proporciona la

---

3 Si bien el empleo digno y protegido (aunque explotado) se configuró como un período excepcional de la historia del capitalismo en los llamados *Estados de bienestar* o *Estado social*, la lógica mercantilizadora de este sistema de acumulación se orienta a la promoción de cualquier tipo de trabajo sin una preocupación sustantiva por las condiciones y estatuto de este.

infraestructura que desees para una economía de mercado eficiente (2004, p. 3)

Un Estado capacitador para contrarrestar el subprivilegio es antepuesto a un Estado redistributivo del bienestar: «cuando pensamos en la política global, ya no es útil concebir algún tipo de gigantesco Estado redistributivo del bienestar. Tenemos que pensar en otros términos (...) las medidas adoptadas para contrarrestar el subprivilegio deben ser capacitadoras» (Giddens et al., 1997, pp. 233-234). Coherentemente con la crítica a las políticas pasivas, entiende que el objetivo de la intervención del Estado debe ser el incremento de la empleabilidad de los individuos mediante estrategias capacitadoras, más que emprender intervenciones centradas en la promoción del trabajo. En otras palabras, la intervención estatal se orienta hacia los individuos y sus comportamientos mientras renuncia a la domesticación política de los mercados, tal como lo reclamaba Hayek (1976), para quien, por ejemplo, afectar las remuneraciones o las condiciones de empleo no ayudaría a las «gentes impedidas» a conseguir empleo.<sup>4</sup>

Como fuera dicho, las políticas de activación toman formas diversas y suelen reunir lógicas no excluyentes que requieren ser analizadas en el contexto sociohistórico de su emergencia. La lógica punitiva de los programas asistenciales de tipo *workfare*, las políticas de mejora de la empleabilidad, ciertas estrategias de proletarización forzada, las transferencias de renta condicionada, entre otras modalidades de intervención, mantienen similares características. Pese a esta heterogeneidad aparente, las políticas de activación tienen en común la exigencia de que las personas se comprometan a realizar algún tipo de acción para permanecer protegidos (Pérez, 2005). Construyen así la representación de un sujeto *activo* en oposición al sujeto *pasivo* de la asistencia social *tradicional* o del seguro social. Este sujeto activo, autorresponsable y emprendedor es construido en contraste con la

---

4 «Una muchacha tosca, que desea vehementemente hacerse dependienta de comercio; un muchacho débil, que ha puesto su corazón en un empleo para el cual su debilidad es un obstáculo, y, en general, los menos capaces o menos adecuados no son necesariamente excluidos en una sociedad en régimen de competencia. Si ellos desean suficientemente el puesto, pueden con frecuencia obtenerlo mediante un sacrificio económico y triunfar más tarde gracias a cualidades que al principio no eran patentes. Pero cuando la autoridad fija la remuneración para toda una categoría y la selección de los candidatos se realiza con arreglo a pruebas objetivas, la fuerza del deseo de una ocupación cuenta muy poco» (Hayek, 1976, p. 131).

pasividad atribuida a aquel beneficiario de la asistencia tradicional, acusado de recibir apoyo sin dar nada a cambio. Pero también ese requerimiento de un sujeto activo ha permeado al seguro social desde el momento en que estas prestaciones son juzgadas negativamente, acusadas de desincentivar al sujeto que quedaría atrapado en esa situación sin autogenerarse caminos de salida de la dependencia. En su lugar, y de la mano del paradigma de la activación, aparece en la política asistencial contemporánea, y también en algunos mecanismos del seguro social, este sujeto activo en situación de *listo para el mercado*, esto es, capaz de demostrar su entera disponibilidad para incorporarse al mercado de trabajo, aun en condiciones de precariedad.

Si bien Castel (2014) señala que el mayor impacto del paradigma de la activación se circunscribe al campo ideológico, siendo sus efectos reales muy poco satisfactorios, advierte que estas políticas han contribuido a instalar una nueva forma de percibir y tratar a las distintas categorías de personas que se encuentran sin trabajo. En ese sentido, una de las principales limitaciones de las políticas de activación es que sus resultados están atados a la oferta de empleos disponibles. Son políticas cuyos efectos se materializan con cierto éxito en contextos de ampliación del mercado laboral, mientras que, en momentos de retracción, operan como un complemento de los ingresos de los hogares y como mecanismos de control social. En otros términos, las mayores o menores posibilidades de realización de los propósitos de la activación dependen del crecimiento de la demanda de fuerza de trabajo. Por lo tanto, en períodos de retracción de la demanda, estos programas se comportan como instrumentos de transferencia de renta y control social, mediante la exigencia de condicionalidades o contrapartidas. En América Latina, donde los mercados laborales registran históricamente problemas estructurales para absorber mano de obra y con Estados incompletos de bienestar, estas limitaciones son aún mayores. Las intervenciones informadas por el paradigma de la activación pueden incluir componentes potencialmente emancipadores cuando se despliegan en escenarios nacionales con instituciones sociales políticamente fuertes para representar los intereses de los trabajadores. Por el contrario, cuando estas políticas se despliegan en contextos con instituciones sociales débiles, suelen contribuir a la desregulación, precarización y flexibilización del estatuto adquirido por el trabajo (Serrano, 2005).

Sobre el impacto ideológico del paradigma de la activación al que refiere Castel (2014), a través del cual circula una nueva forma de percibir y tratar a las distintas categorías de personas que se encuentran sin trabajo, se observa

que las formas individualizadas de protección que detienen su mirada en el individuo, tanto para comprender sus miserias como para idear estrategias para su superación, encuentran respaldo en el universo ideocultural de la opinión pública que, de acuerdo a periódicas encuestas sobre los valores, crecientemente acuerda con las explicaciones centradas en las capacidades, libertades y responsabilidades individuales. En el último estudio sobre los valores en el Uruguay publicado por Equipos Consultores se destaca la fuerte transformación de las representaciones de los uruguayos sobre la pobreza, por ejemplo. Mientras que en 1996 el 77% de la población afirmaba que los pobres lo eran porque la sociedad los trataba injustamente, en 2011 solo el 34% compartía esta opinión y el 45% sostuvo que los pobres lo son «por flojos y falta de voluntad». A su vez, el 60% opinó que es posible escapar de la pobreza. La opinión pública señala que las acciones estatales de combate a la pobreza «son más de las necesarias» (de un 4% en 1996 a un 20% en 2011) (Equipos Consultores, 2015). En síntesis, gran parte de los uruguayos piensa que la pobreza obedece a características de los individuos («flojos», «falta de voluntad»), que las acciones de protección son «más de las necesarias» y que es posible salir de la pobreza y, por lo tanto, son muchos los uruguayos que colocan sobre los hombros de los pobres la responsabilidad por superar sus desventajas e infortunios.

El paradigma de la activación de los pobres encuentra así fuentes de legitimidad en la opinión pública que los prefiere antes que las iniciativas asistenciales o aseguradoras. De esta manera, las políticas de activación, al tiempo que individualizan el problema del desempleo y se orientan a grupos de población que demuestren su pobreza y «voluntad» de superación, no suelen alterar los parámetros de redistribución de la riqueza ni las dificultades en el plano de la efectivización de los derechos.

## **LA TEORÍA DEL CAPITAL HUMANO COMO MARCO COGNITIVO DE LA ACTIVACIÓN**

La promoción de capital humano como esquema cognitivo que sustenta el paradigma del desarrollo humano, promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), adquirió impulso hacia finales de la década de 1980. Las nociones en torno al capital humano portan la intención de activar las competencias de los pobres para integrarse a actividades productivas, siendo los desarrollos conceptuales sobre estas nociones los fundamentos que

informan las tácticas dirigidas a la pobreza. Estos conceptos se enraízan en los esquemas de protección dirigidos a la pobreza, justificando las estrategias que promueven el desarrollo de capacidades de los pobres como táctica para *encauzar* comportamientos de tipo productivo.

La *teoría del capital humano* surge como una alternativa que busca combinar virtuosamente el desarrollo económico, la reducción de las desigualdades sociales y el aumento de la renta de los individuos.<sup>5</sup> No obstante, fueron los estudios de Theodore Schultz los que bautizaron bajo la noción de capital humano elaboraciones que venían desarrollándose con Solow, Denison, Mincer y Becker. En la década de los sesenta publican su libro *Capital Humano*, cuya repercusión e impacto dentro del área económica lo llevará a obtener el Premio Nobel de Economía en 1968 (Cardona et al., 2007). Estas elaboraciones procuraron demostrar y enfatizar el atributo productivo de la educación. En otros términos, la educación y los procesos de formación se presentarán como instrumentos decisivos para impulsar niveles de desempeño productivo satisfactorios de los individuos (Stein, 2003; Cardoso Da Motta, 2007).

Desde su emergencia, el concepto de capital humano ha tomado diferentes definiciones, variando en consecuencia sus componentes y alcances. Al principio la educación fue el mecanismo fundamental, no obstante, desarrollos posteriores han colocado nuevos elementos, como la experiencia, habilidades, entre otros atributos (Cardona et al., 2007).

---

5 Los primeros antecedentes de este marco interpretativo se producen en la década de los cincuenta con las elaboraciones de Solow (1957) quién inició reflexiones acerca de lo que entendía un factor diferente (factor «A») al capital y al trabajo y que explicara el crecimiento productivo de los países: el ser humano. Siguiendo esta elaboración Denison (1962) propone y explicita el papel de la educación en los procesos que explican el crecimiento económico, así arriba y establece una relación más directa entre educación-crecimiento económica; y establecerá que la inversión en educación es el factor que en mayor medida explica el crecimiento económico de los países. Más tarde, también los trabajos de Mincer (1973, 1976) y Becker (1983) y Schultz (1961), pertenecientes a la Escuela de Chicago, contribuyeron a jerarquizar el papel de la educación y la inversión en capital humano para explicar las diferencias entre los trabajadores. Son estos tres últimos los más relevantes en los desarrollos sobre la relación entre educación y la experiencia como formas de capital humano para explicar los niveles de productividad entre los individuos, regiones y países (Cardona, Montes, Vásquez, Villegas y Brito, 2007).

Entre las más destacadas y reconocidas elaboraciones contemporáneas se encuentra la obra del economista Amartya Sen, aunque con matices. En ella es posible reconocer la misma base filosófica que informó la propuesta de su precursor. Este autor reafirmará lo que presenta como una asociación virtuosa de las actividades productivas y los estilos de vida con la educación y la capacitación, a través de lo que considera un factor de desarrollo: las «capacidades humanas». (Stein, 2003). En su obra *Desarrollo y Libertad*, Sen argumenta que la pobreza supone tanto falta de renta como de capacidades. No obstante, para la reducción de la pobreza jerarquiza el trabajo sobre las capacidades individuales, ya que: «tendería normalmente a aumentar su capacidad para ser más productivo y percibir una renta más alta». De esta forma, la educación básica y la asistencia sanitaria se presentan como instrumentos significativos para desarrollar medidas asociadas a la ampliación de las capacidades individuales y a los desempeños productivos (Sen, 2000, pp. 117-118).

Así, las elaboraciones en torno a la teoría del capital humano asumen una interpretación sobre la integración social y la movilidad social que jerarquiza los esfuerzos y méritos individuales, y por tanto, porta la idea de que la pobreza y la desigualdad refieren, en mayor medida, más a atributos individuales que a los procesos fundantes del orden capitalista. En sintonía, se desarrolla la lectura de que los problemas en torno al empobrecimiento de los individuos pueden ser tratados y «corregidos» mediante la formación individual en tanto instrumento de «igualación» (Cardoso Da Motta, 2007).

En la década de los noventa, conservando los fundamentos de la *teoría del capital humano*, que asocia capacidades individuales y productividad como táctica para tratar los crecientes procesos de desigualdad social, las políticas de *Desarrollo del Milenio* impulsadas a instancias internacionales como el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina (Cepal), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (pero principalmente por el BM),<sup>6</sup>

6 Para el BM, el capital humano se define como: «un amplio rango de conocimiento, destrezas y capacidades que las personas necesitan para la vida y el trabajo. Estas destrezas y capacidades están comprendidas en tres categorías principales: trabajo, familia y comunidad. En el trabajo se destaca la autodisciplina y el trabajo en equipo como destrezas y capacidades necesarias para obtener y conservar un trabajo independientemente de la competencia técnica para realizarlo. En la familia, la capacidad para cuidar de la salud, destrezas como la progeneritura y el manejo o resolución de conflictos. Y la comunidad permitiría desarrollar las



recrean sus propuestas de intervención para el campo social y el combate a la pobreza especialmente, adjudicando relevancia al acceso a servicios básicos (educación, salud, alimentación) así como a la difusión de valores y acciones en torno a la «solidaridad comunitaria», el «cooperativismo», la «reciprocidad». Es en este sentido y de la mano del paradigma del *desarrollo humano*, surge una visión «renovada» de lo social que reafirma la idea de que la «inversión en las capacidades» del individuo aumentará su productividad (Cardoso Da Motta, 2007; Stein, 2003).

De este modo, las políticas de activación encuentran puntos de sustentación en la *teoría del capital humano* y, en ese sentido, se orientan a la modificación de atributos y hándicaps identificados como obstáculos individuales para una mejora de las condiciones de *empleabilidad* de ciertos segmentos de la clase trabajadora. Las políticas de activación tienen al individuo desocupado como centro de su intervención, a razón de que no pretenden constituirse en políticas de regulación del mercado laboral. Quizás por ello «la mayoría de los programas de orientación y formación favorecen el acceso a puestos de escasa cualificación, retribución y estabilidad» (Pérez, 2005, p. 90).

Como ya señaláramos, estas medidas de activación asumen distintos énfasis y matices que les otorgan particularidad a los distintos programas de asistencia. Así pueden ofrecer capacitación, empleo subsidiado, educación, alfabetización, apoyo a emprendimientos individuales o familiares, entre otros, pero son movilizados por una misma racionalidad: la búsqueda de integración al mercado laboral mediante el aumento de competencias y habilidades individuales.

## REFLEXIONES PARA EL CASO URUGUAYO

Entre 2004 y 2015, Uruguay experimentó un crecimiento económico sostenido, con un aumento promedio anual del PIB de 5,5% (Vigorito y Colafranceschi, 2013), que decrece en los años subsiguientes producto de la desaceleración económica. Más trabajadores y más calificados fue la demanda empresarial, y allí es donde cumplen su papel las estrategias de proletarización y las políticas

---

destrezas y capacidades referidas al sentimiento de pertenencia, gozar de sus privilegios y protecciones y vivir de acuerdo con sus obligaciones» (Banco Mundial, 2007, p. 24).

de activación ancladas en el fomento del capital humano, que se suman a los mecanismos de retención propios de las empresas.

Los puestos de trabajo crecieron en sectores de baja productividad que ofrecen «subempleos marginales», es decir, con ingresos por debajo del nivel de subsistencia (Salvia, 2011) y con condiciones de contratación flexibles.<sup>7</sup> Recordemos que la mayor proletarización de la fuerza de trabajo se produce en el marco de continuas reestructuraciones productivas que, desde la década de los setenta del siglo xx, están reemplazando los puestos de trabajo de la época industrial por empleos inestables y precarios en el sector de los servicios y con bajas remuneraciones (Isuani y Nieto, 2002). Como advierte Barkin, el fenómeno de la proletarización global representa solamente una tendencia, dada la incapacidad del capital de ofrecer alternativas reales para aquellos que no logran incorporarse a los sectores dinámicos y modernos de las economías actuales. En ese sentido, la activación de los pobres contribuye a movilizar toda la fuerza de trabajo disponible y, concomitantemente, a la «ampliación de la base para la producción de plusvalía» (Barkin, 2014, p. 116).

Si en los países avanzados la proletarización de la fuerza de trabajo ha hecho que los capitalistas busquen activamente grupos marginales reclutando a la población inmigrante (Barkin, 2014), en el caso uruguayo, las políticas de activación han sido orientadas a sectores de la sociedad estructuralmente marginados y asalariados pobres, fundamentalmente. En 2015 se asistió a un «ciclo que ya alcanza doce años de expansión ininterrumpida» con una tasa de desocupación situada en 6,6% en promedio (Instituto Cuesta Duarte, Informe de Coyuntura, 2015, pp. 4-5), actualmente la tasa de desempleo aumentó, ubicándose a enero de 2019 en el 8,5% (Boletín técnico del INE, 2019).

En aquel momento de crecimiento (2015), los empresarios, sobre todo los que operaban en la rama servicios, denunciaban la *escasez* de mano de obra como un obstáculo para el crecimiento. Argumentaban que la mayor actividad laboral permitía al trabajador *elegir* los mejores puestos abandonando los más precarios, que los candidatos reunían escasas o nulas calificaciones y que las transferencias de renta dirigidas a *combatir* la pobreza se comportaban

7 «Todos los puestos de trabajo —trabajos limpios— que se creen en el futuro serán puestos de trabajo basados en los servicios, de los cuales, en estos momentos, dos tercios son especializados. Tenemos que educarnos en eso. Un tercio de este tipo de trabajos son de bajo nivel: aeropuertos, cajas de supermercado y similares» (Giddens, 2004, p. 5).

como ruta de salida del trabajo. Sobre este último aspecto, el diario *El País* publicó en 2011 un informe del Ministerio de Trabajo que advertía que el 80 % de los inscriptos en el Programa Objetivo Empleo a los que se les ofreció un trabajo lo había rechazado. El dirigente granjero Alberto Iglesias comentaba en un artículo publicado por diario *El Observador* que «las cuadrillas han sido diezmadas por el Mides», y que el miedo a perder la prestación hacía imposible conseguir mano de obra para la recolección de frutas y verduras.<sup>8</sup>

La expectativa de volver empleables a los inempleables mediante el desarrollo de políticas activas de promoción del capital humano encuentra un límite en la disponibilidad de mano de obra. Sin embargo, estas iniciativas persisten aún en contextos de ralentización de la economía y aumento de la desocupación, desarrollando funciones de preservación de la fuerza de trabajo ocupada y, sobre todo, sus excedentes, mediante transferencias asistenciales con contrapartidas laborales. En el esquema de protección social uruguayo dirigido a la pobreza, las nociones de *formación* y *capacitación* ocupan un lugar privilegiado entre las condiciones identificadas como causas del empobrecimiento, y, por ende, allí se concentra la respuesta. Las propuestas de incorporación al *mundo productivo*, ya sea mediante el empleo dependiente o bajo formatos de *autogestión* (cooperativas sociales, cooperativas de trabajo, emprendimientos productivos, entre otros) han ganado terreno en el campo social como estrategias de combate a la pobreza, especialmente a partir del 2005, momento en que la izquierda asume el gobierno por primera vez, impulsando una mayor cobertura y un repertorio diverso de iniciativas sociolaborales y asistenciales.<sup>9</sup>

---

8 Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/opinion/vagos-victimas-dinero-encuesta.html>

9 Sobre la generación de programas sociales en el país, se verifica un aumento progresivo del número de diversas estrategias focalizadas en la pobreza. Así, entre 1990 y 1994 había 11 programas de tipo asistencial (dirigidos a la atención de problemáticas asociadas, fundamentalmente, a situaciones de vulnerabilidad y pobreza), entre 1995 y 1999 eran 27, entre 2000 y 2004 alcanzaban a 19 y entre 2005 y 2009 aumentaron a 53. Los programas de tipo promocional (medidas que conviven con las asistenciales, pero que se diferencian de estas últimas en que buscan desarrollar capacidades propias de los destinatarios de las políticas, ofreciendo diversas herramientas: capacitación laboral, lectoescritura, experiencias temporales de trabajo protegido o sociolaborales), entre 1990 y 1994 había 5, entre 1995 y 1997 eran 9, entre 2000 y 2004 había 7 iniciativas, y entre 2005 y 2009 pasaron a 42 iniciativas (Mides, 2010). Estos datos presentan una aproximación global al

En 2015, al inicio del tercer gobierno de izquierda, el responsable del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) anunciaba que la «estrategia principal» de su secretaría estaría concentrada en la «Cultura del trabajo para el desarrollo». Colocaba así la pretensión de

incrementar las competencias, capacidades, habilidades, la calidad del trabajo, con más educación, formación y capacitación permanentes, de trabajadores y futuros trabajadores (obreros, empleados, empresarios, trabajadores por la cuenta, públicos y privados) con la finalidad de aportar a la profundización de una cultura del trabajo en consonancia con el desarrollo integral e integrador del Uruguay. (MTSS, 2015)

Si bien la estrategia estaba dirigida al conjunto de los trabajadores, también se señalaba que los esfuerzos se concentrarían en los sectores *problemáticos*, es decir, aquella población con mayor precariedad laboral, desempleada o informal a causa de su *falta de competencia* para responder a las exigencias del mercado laboral.<sup>10</sup>

Las iniciativas fueron promovidas por varios organismos, entre los cuales, los de mayor protagonismo fueron los ministerios de Trabajo y Seguridad Social y de Desarrollo Social. Este acumulado de programas de capacitación e inserción laboral fue dirigido a personas con distintos niveles de dificultades para integrarse al mundo del trabajo formal. En ese sentido, pareciera haber una división institucional del trabajo en las políticas de activación y proletarización según los perfiles poblacionales de los potenciales beneficiarios: mientras que el MTSS se encarga de los desocupados recientes, el Mides se ocupa de los pobres o minusválidos sociales en el sentido que le atribuye Castel (2003).

---

campo, que exige un tratamiento más detallado que permita examinar la cobertura de cada tipo de programa, así como su peso en el gasto social público. Si bien ello excede la reflexión en este artículo, no supone desconocer su importancia para aproximarse a los énfasis que cada mecanismo adquiere en la estrategia de combate a la pobreza.

10 En los documentos oficiales (MTSS, 2015) se señalaba la preocupación por los niveles de instrucción de los trabajadores ocupados: el 6 % no tiene instrucción o tiene primaria incompleta, el 21 % tiene primaria completa, el 26 % cuenta con formación media básica completa e incompleta y otro 26 % con media superior completa o incompleta, así como 9 % con terciaria incompleta y 14 % completa.

Sin pretender agotar el repertorio de programas propuestos y a modo ilustrativo, destacamos los siguientes:<sup>11</sup>

- *Uruguay Trabaja* promueve la inserción laboral de personas entre 18 y 64 años, desocupadas de larga duración (más de 2 años) con nivel educativo inferior a tercer año del ciclo básico, pertenecientes a hogares socioeconómicamente vulnerables. Propone un régimen de acompañamiento social y formativo para favorecer la integración al mercado laboral. Los beneficiarios llevan adelante tareas transitorias de valor público por un período de hasta nueve meses ocupando 30 horas semanales. El beneficio económico se presta bajo la forma de un subsidio denominado Apoyo a la Inserción Laboral.
- *Emprendimientos* también va dirigido a personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, y su objetivo es promover el desarrollo de las capacidades para emprender. Ofrece asistencia técnica, apoyo financiero y apoyo a la formalización.
- *Uruguay Clasifica* se propone contribuir al desarrollo de procesos de inclusión social de los hogares clasificadores de residuos. Reconoce a la tarea de clasificación como un trabajo y a estos trabajadores como *primeros agentes ecológicos*. Promueve la conformación de colectivos y cooperativas de clasificadores informales de residuos ofreciendo acompañamiento técnico, capacitación, apoyo económico y material, coordinación con organismos gubernamentales y actores locales.
- *Cooperativas Sociales* es un programa que se orienta a desocupados en situación de vulnerabilidad socioeconómica que subsisten del trabajo irregular, promoviendo la formación, capacitación, formalización y registro de cooperativas sociales.
- *Objetivo Empleo* es un programa que, a diferencia de los anteriores, es ejecutado por el MTSS, y consiste en incentivar a las empresas para contratar al perfil de trabajadores a los cuales se dirige. Apunta a una población de mayor nivel educativo (2.º año de bachillerato) y con un

---

11 Es preciso aclarar que en el contexto de asunción del gobierno de izquierda (2005 al presente) estos programas no constituyen una innovación en cuanto a su diseño, lo que allí sí podría señalarse fue la novedad en cuanto a su cobertura y expansión como estrategias de combate a la pobreza, un ejemplo de ello es Uruguay Trabaja que tuvo como antecedentes en el país experiencias en la comuna capitalina destinado particularmente a mujeres.

período de desocupación menor respecto a las poblaciones atendidas en los programas a cargo del Mides. Los componentes de formación están asociados al puesto de trabajo y, generalmente, forma parte del acuerdo con las empresas contratantes.

- *Proimujer* y *Projuven* son programas orientados a estos grupos específicos de la población, que presentan mayores dificultades para acceder al empleo y a la formación profesional. *Proimujer* busca mejorar la *empleabilidad* y apoyar la inserción laboral de las mujeres. *Projuven* es un programa de formación e inserción laboral de jóvenes entre 15 y 29 años, pobres, con dificultades para obtener un empleo, dadas sus condiciones de empleabilidad. La formación recupera las necesidades y oportunidades identificadas en los sectores productivos del país. La formación en estos programas toma mayor protagonismo que en el anteriormente descrito y está asociada al aprendizaje de diversos oficios.

También se han implementado otros programas con el objetivo de fomentar la culminación de estudios primarios y secundarios y la certificación de estudios y por competencias (Administración Nacional de Educación Pública [ANEP], Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional [Inefop]), la alfabetización laboral en centros educativos del Consejo de Educación Técnico Profesional-Universidad del Trabajo del Uruguay (CETP-UTU), distintos desarrollos en el Plan Ceibal, el programa Yo estudio y trabajo, con empresas públicas, y el desarrollo de experiencias de participación de trabajadores y empresarios jubilados en la capacitación de trabajadores (MTSS, 2015, p. 6).

Por último, el principal programa de transferencias de renta condicionadas —las asignaciones familiares del Plan de Equidad— es un claro ejemplo de la relación entre la intervención social del Estado y los requerimientos de gestión de la fuerza de trabajo: i) la transferencia opera como un complemento de los miserables ingresos que sus beneficiarios obtienen tanto del trabajo informal como formal; ii) las condicionalidades educativas y sanitarias representan el esfuerzo por activar las competencias de las generaciones más jóvenes que, en un futuro próximo, compondrán la clase obrera; y iii) las prestaciones pueden interpretarse como la introducción de formas de control social por parte del Estado, es decir, mecanismos que intervienen en la «naturalización de un tipo constituido de organización social» para «descomprimir la conflictividad generada por los efectos regresivos de la dinámica de acumulación» (Salvia, 2011, p. 108).

Como fuera dicho, las políticas sociales contribuyen, en mayor o menor medida, al proceso de gestión de la fuerza de trabajo ocupada y excedentaria. Las iniciativas aquí descritas constituyen estrategias de gestión de la fuerza de trabajo. Como bien señalan Cortés y Marshall (1991), la intervención social del Estado regula las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, sobre todo mediante la política laboral, la provisión de bienes y servicios y la seguridad social, y también mediante la coerción que, entendida como una forma extrema de regulación, constituye un instrumento dentro del repertorio de intervenciones posibles del Estado. Enmarcada en la intervención coercitiva del Estado, cobra interés para el presente análisis la aprobación en 2013 de la denominada Ley de Faltas que, si bien no puede ser entendida, en sentido estricto, como una política de activación, es posible reconocer en ella un conjunto de medidas dirigidas a proletarizar a ciertos segmentos sociales, es decir, asume funciones *proletarizantes* al igual que las viejas Leyes de Pobres, las distintas formas de trabajo forzado y los programas de *workfare*. Así como la persecución de los vagabundos, promovida por las leyes de pobres, les recordaba la obligación de trabajar, las actuales *faltas* castigan prácticas de obtención de ingresos tales como limpiar parabrisas o hacer malabares en las esquinas, caratuladas como formas de *solicitud abusiva con acoso o coacción*.<sup>12</sup> Estas intervenciones también responden al paradigma de la activación al pretender acelerar el retorno al mercado de trabajo «mediante el endurecimiento en el acceso a las llamadas políticas pasivas — fundamentalmente, los subsidios de desempleo— o recortando las opciones de vivir al margen del trabajo asalariado y controlando exhaustivamente a los parados» (Santos y Serrano, 2006, p. 13).

En resumen, si bien el período analizado registró mayor demanda de fuerza de trabajo que luego comenzó a declinar, es posible afirmar que, tanto en contextos de ampliación como de retracción del mercado de trabajo uruguayo, se despliegan iniciativas de activación cuyo objetivo es contribuir a alcanzar

---

12 Ley de Faltas que, en el marco del nuevo gobierno que asumió recientemente la administración pública (marzo de 2020, por un partido liberal-conservador), declarada que se «aplicará la ley para sacar a la gente de la calle, que establece que quien ocupe espacios públicos acampando o pernoctando de forma permanente será castigado con una pena de 7 a 30 días de trabajo comunitario. Cuando se constata la infracción, la persona debe ser trasladada al Mides para que se les ofrezca una alternativa y se debe dar cuenta al juez de la situación» (<https://www.elobservador.com.uy/nota/la-policia-y-el-mides-retiraran-de-espacios-publicos-a-personas-en-situacion-de-calle-202035134741> )

el mayor nivel de proletarización posible. Si bien su mayor o menor éxito para emplear a los *inempleables* deriva de la dinámica del mercado laboral, en todos los casos se promueve la integración en los empleos de baja calidad ofrecidos.

## CONCLUSIONES

Activación y capital humano son categorías que han permeado crecientemente el campo de las políticas públicas y, especialmente, aquellas destinadas a combatir la pobreza y atender el desempleo de larga duración. Interrogamos la pretensión de encontrar, en el enfoque nacido del maridaje entre el paradigma de la activación y la perspectiva de la inversión en capital humano, la base de una estrategia para comprender y dar respuesta los problemas de la pobreza y el desempleo. Interpretamos esta pretensión como el indicador de transformaciones de la protección social que alcanzan hasta sus fundamentos filosóficos. Nuestra sociedad está cada vez más dispuesta a aceptar lógicas de protección contractualizadas, fuertemente individualizadoras y, por tanto, interpretaciones desocializadoras y despolitizadoras de *problemas* leídos en clave de actitudes individuales.

Acordamos con Giddens (2004) en la idea de que el Estado de bienestar supone compartir riesgos. Es con relación a esta concepción que la *individualización* despliega su significación plena. La historia de la modernidad es la historia de procesos crecientes de individualización entendidos como la transformación de las condiciones y los soportes sociales en los que se realiza el proceso de individuación. La individualización social exige al individuo pagar los costos por los riesgos que asume, al tiempo que se retira los soportes colectivos que servían de apoyo a la construcción de sí. En palabras de Bauman (2001), se asiste a un abandono del individuo por parte de la sociedad, desconociendo el carácter social de la producción de riesgos e individualizando el deber de enfrentarlos. Lo que reeditamos a partir de la década del setenta del siglo pasado es el retorno de la individualización descarnada, con soportes precarizados o inexistentes, que poco sirven a la construcción autobiográfica reflexiva y emancipadora festejada por los teóricos de la modernización reflexiva. Si a fines del siglo XIX e inicios del XX asistimos a un proceso que, mediante la instauración de sistemas universales de atención y dignificación de las condiciones de reproducción social, «desasistencializó el paro», para finales del siglo XX revivimos procesos de «reasistencialización y pérdida de



universalidad en la forma de interpretar el paro», en el entendido de que los rasgos morales y psicológicos del desempleado están en el centro de la explicación del problema, en efecto, «las causas sociales y económicas del desempleo quedan desplazadas, evacuadas, del campo de explicación» (Santos y Serrano, 2006, p. 12).

Las iniciativas analizadas individualizan al hacer de cada individuo un caso y transportar una narrativa que enfatiza el papel de los atributos individuales y de la responsabilidad individual y familiar en la construcción de los itinerarios sociales de los pobres, desacoplando los problemas de integración contemporáneos de sus fuentes estructurales (Mitjavila, citado en Vecinday, 2014). En palabras de Bauman (2001), los «actores individualizados» han sido desincrustados del «cuerpo republicano de la ciudadanía».

Para finalizar, vale la pena recordar la lección de Polanyi: la sociedad no puede ser reducida a un mercado, el trabajador no puede ser reducido a una mercancía y la protección es «ante todo protección respecto al mercado» (Frade, 2007). Quizás la ausencia de este enfoque acerca de la jerarquización de los bienes a proteger representa la mayor omisión del paradigma de la activación y de la perspectiva del capital humano que, en última instancia, parecen estar más preocupados por elevar la tasa de ocupación, descuidando las enseñanzas de Polanyi. Al reducir el sentido de la educación a un proceso de capacitación de la fuerza de trabajo (operativo) y al limitar la explicación de la pobreza y el desempleo a la falta de capacidades productivas, estas perspectivas, y las iniciativas en ellas fundadas, no alcanzan a capturar la complejidad de *lo social*, es decir, aquel conjunto de murallas que opera en la intersección de los problemas del trabajo, la pobreza y la educación. Concluimos que las prestaciones activas de inversión en capacidades y capitales individuales están fuertemente limitadas para robustecer la protección social frente a las alteraciones del mundo del trabajo. Al focalizar la mirada sobre los comportamientos individuales se desplaza la centralidad del análisis de las dinámicas estructurales que contribuyen significativamente a la producción social del problema del desempleo y la pobreza.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial (2007). *El desarrollo y la nueva generación*. Banco Mundial.

- Barkin, D. (2014). Proletarización global: un acercamiento a la nueva división internacional del trabajo. *Revista Economía Sociedad y Territorio*, 1(3), 429-455.
- Bauman, Z. (2001). *La sociedad individualizada*. Cátedra.
- Boletín Técnico del Instituto Nacional de Estadística (2019). Actividad, empleo, desempleo. Mayo 2019. <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30865/ECH++Mayo+2019/c3d28198-e147-46b1-89ed-c0887c8dd633>
- Cardona, M., Montes, I., Vásquez, J., Villegas, M., y Brito, T. (2007). Capital Humano: una mirada desde la educación y la experiencia laboral. *Cuadernos de Investigación*. Documento 56-042007. Universidad EAFIT, Colombia.  
[www.eafit.edu.co/investigacion/cuadernosdeinv.htm](http://www.eafit.edu.co/investigacion/cuadernosdeinv.htm)
- Cardoso Da Motta, V. (2007). *Da ideologia do capital humano à ideologia do capital social: as políticas de desenvolvimento do milênio e os novos mecanismos hegemônicos de educar o conformismo*. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Castel, R. (2003). *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo. Conversaciones sobre la construcción del individuo moderno*. Homo Sapiens.
- Castel, R. (2014). De la protección social como derecho. En R. Castel y N. Duvoux. *El porvenir de la solidaridad* (pp. 7-20). Nueva Visión.
- Cortés, R. y Marshall, A. (1991). Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990. *Estudios del Trabajo*, (1).
- Donzelot, J. (2013). Lo social competitivo. *Revista Fronteras*, DTS, FCS, Udelar.
- Equipos Consultores (2015). *Los valores en Uruguay. Entre la persistencia y el cambio*. Estudio Mundial de Valores, 2015. Equipos Consultores-Oficina de Planeamiento y Presupuesto-Ducsa.
- Frade, C. (2007). Gobernar a otros y gobernarse a sí mismo según la razón política liberal. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (119), 35-63.

- Giddens, A. (2004) *El Estado del bienestar en una sociedad europea moderna*. <https://studylib.es/doc/5637138/el-estado-del-bienestar-en-una-sociedad-europea-moderna>
- Giddens, A., Beck, U. y Lash, S. (1997). *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Alianza.
- Hayek, F. (1976). *Camino de servidumbre*. Alianza Editorial.
- Isuani, E. y Nieto, D. (2002). La cuestión social y el Estado de bienestar en el mundo post-keynesiano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (22). <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/022-febrero-2002/0041012>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. MTSS (marzo del 2015) Directriz Estratégica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 2015-2020. Cultura del Trabajo para el Desarrollo. MTSS
- Offe, C. (1990). La política social y la teoría del Estado (1976). En C. Offe. *Contradicciones en el Estado de bienestar*. Alianza Editorial.
- Pérez Eransus, B. (2005). *Políticas de activación y rentas mínimas*. <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/2005/10/EST00011-POLITICAS-DE-ACTIVACION-Y-RENTASweb.pdf>
- Rambla, X. (2005). Los instrumentos de la lucha contra la pobreza: una revisión de dos tesis sociológicas sobre las estrategias de focalización y activación. *Revista Argentina de Sociología*, (5), 135-155.
- Salvia, A. (2011). De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas. En c. Barba y N. Cohen (Coords.). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (pp. 107-138). CLACSO.
- Santos, A. y Serrano, A. (2006). El giro copernicano del desempleo actual. Cuadernos de Relaciones Laborales, 24(2), 9-19. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2235593>
- Sanz de Miguel, P. (2013). El discurso de la activación dentro de la Estrategia Europea de Empleo: análisis de los marcos interpretativos. *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*, 7(1), 231-248.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Grupo Planeta.

- Serrano, A. (2005). Del desempleo como riesgo al desempleo como trampa: ¿Qué distribución de las responsabilidades plantea el paradigma de la activación propuesto por las instituciones europeas? *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23(2), 219-246. <http://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA0505220219A>
- Stein, R. (2003). Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana. *Documentos de trabajo (CSIC. Unidad de Políticas Comparadas)*, (5). [http://digital.csic.es/bitstream/10261/1567/1/dt-0305.pdf?origin=publication\\_detail](http://digital.csic.es/bitstream/10261/1567/1/dt-0305.pdf?origin=publication_detail)
- Vecinday, L. (2014). *Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social en el Uruguay. El caso del Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan caif) 2003-2009*. Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica.
- Vigorito, A y Colafranceschi, M. (2013). Uruguay: Evaluación de las políticas de transferencias. En R. Rofman (Ed.). *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social* (pp. 71-139). Banco Mundial.

## **FUENTES DOCUMENTALES**

- El Observador (5 de marzo de 2020). La policía y el Mides retirarán de espacios públicos a personas en situación de calle. *El Observador*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/la-policia-y-el-mides-retiraran-de-espacios-publicos-a-personas-en-situacion-de-calle-202035134741>

MÁS ALLÁ DE LO PENSADO:  
ALGUNAS VOCES DE OPERADORES DEL  
PROGRAMA JÓVENES EN RED

YOANA CARBALLO - LETICIA PÉREZ



## INTRODUCCIÓN

Este artículo pretende colocar en diálogo las percepciones y valoraciones que hacen algunos miembros de equipos técnicos del Programa Jóvenes en Red (JER) acerca del contexto y las condiciones de trabajo en que transcurre su intervención y, aquello que la antecede, lo pensado. Con este propósito tratamos de hallar las tensiones y contradicciones que hacen a los límites y posibilidades en el plano político-estructural insuficiente y en el plano político-afectivo posible.

En un primer momento, ubicamos el contexto sociopolítico nacional que en el 2012 posibilitó la emergencia, y urgencia, de este programa como estrategia para atender y tratar a aquellos adolescentes y jóvenes en condiciones de pobreza que circulaban por fuera de los dispositivos educativos y laborales. Esta población fue (re)colocada en el centro de atención social y política en medio de una agenda de debate sobre la seguridad pública, donde los adolescentes y jóvenes pobres fueron sujetos políticos merecedores de atención.

Bajo la idea general y provocadora de la *promesa fallida*, nos interesa plantear, en un segundo momento, la reflexión a partir de algunos aspectos del programa que destacamos del propio discurso de los equipos técnicos:<sup>1</sup> i) lo transitorio de la intervención y la materialidad; ii) la fragilidad de los acuerdos interinstitucionales; iii) el trabajo previo e *invisible* sobre las metas; iv) las trayectorias y condiciones vitales de los gurises; v) el *punte roto* hacia lo universal; vi) la cercanía y la proximidad de la intervención; vii) la diversidad metodológica: entre la libertad y el desamparo de los equipos en el diseño; viii) las coyunturas, las modas y las jerarquizaciones políticas; ix) la gratificación y la alegría.

Sobre el final, las reflexiones de cierre presentan las tensiones y paradojas que el terreno de la lucha social y política por las significaciones del mundo social (y en particular el campo de asistencia social) nos convoca y provoca a pensar e interrogar, más aún, en contextos políticos cambiantes, donde los

---

1 El análisis de discursos es realizado con base en dos grupos focales con técnicos del Programa Jóvenes en Red realizados durante el 2017 en el marco del Proyecto de Investigación y Desarrollo *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?*, cuya responsable es la Dr.<sup>a</sup> Laura Vecinday, con financiación a cargo de csic.

consensos sociopolíticos vuelven a reinventarse y con ello, los acuerdos sobre la intervención del Estado en el campo social.

## EL CONTEXTO DE NACIMIENTO: EL PROGRAMA PENSADO

En mayo del 2012, un video del homicidio violento a un trabajador de un restaurante tradicional por parte de un adolescente se convirtió en viral, y terminó por colocar el tema de la inseguridad como prioridad política. Claro está que la inseguridad constituye una vieja preocupación para el debate político y social, pero cada experiencia política (más o menos progresista o conservadora), *reinventa* posibles respuestas. En junio de ese mismo año es presentada la Estrategia por la Vida y por la Convivencia. Esta estrategia destacaba la emergencia de «la violencia» como problema prioritario para la población y contemplaba diversas medidas para enfrentar la «pérdida de respeto por la vida humana» y mejorar «la convivencia ciudadana». Entre las medidas propuestas se planteaban modificaciones al Código de la Niñez y la Adolescencia en lo que refiere a la normativa que rige para los «menores infractores».<sup>2</sup> Poco tiempo después era aprobada la ley 19055 que impone que los adolescentes que cometen delitos graves no puedan ser liberados antes de cumplir un año de encierro. Asimismo, se propuso la creación de una nueva ley de faltas (vigente desde 2013) y la iniciativa de internación compulsiva de «adictos», una idea del expresidente José Mujica, que finalmente naufragó en el Parlamento.

En este escenario, el programa Jóvenes en Red (que comenzó en el segundo semestre del 2012) puede ser pensado como parte de una estrategia amplia de prevención social del delito. Una suerte de política social subsidiaria de la política penal, que nace impregnada de lógicas de prevención del delito y de focalización en la adolescencia y juventud *problemáticas*, los llamados, por ese entonces, *ni-ni* (en referencia a la ausencia de adscripción al mundo educativo y laboral). Así, el entonces presidente José Mujica indicaba que el

---

2 Los términos utilizados denotan una concepción superada, al menos discursivamente, en tanto referencian al paradigma de la tutela de los «menores peligrosos». Desde la Convención sobre los Derechos del Niño (1990) y el Código de la Niñez y la Adolescencia (2004) se emplea el término «adolescentes en conflicto con la ley penal». Vale recordar que en el marco de la discusión de la Ley de Urgente Consideración (LUC) impulsada por el reciente gobierno, que asumiera la administración pública en marzo de 2020, el tema volvió a ser planteado.



programa Jóvenes en Red «es una herramienta para suturar las consecuencias de la fractura social que el país sufre». Este Programa era presentado como dirigido a una «humanidad joven que tiene dificultades» para trabajar «la socialización de los jóvenes excluidos a través del estudio y el trabajo».

Entre los dispositivos *soft* de control y disciplinamiento de las nuevas clases peligrosas, emergen en este momento, y en el marco de la Red de Asistencia de Integración Social (RAIS), respuestas de combate a la pobreza de carácter temporal y focalizado (los llamados programas prioritarios), a la vez que un aumento de dispositivos *hard* de prevención y persecución del delito (megaoperativos policiales de saturación, plan Siete Zonas en 2013, policía militarizada, aumento de la severidad de algunas penas y de la población encarcelada, etcétera). Se trata de la combinación de dispositivos que incluyen un fuerte retorno a las políticas de *hard control*, a la vez que la difusión de nuevas estrategias de *soft control* metamorfoseado (Pavarini, 1995; Pérez, 2019b).

El objetivo general del programa se definió como «promover el acceso a un conjunto de derechos» de adolescentes y jóvenes 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 se definieron determinadas cuotas para los grupos considerados más vulnerables (15% de los jóvenes pertenecientes a los hogares más pobres y, al menos, 20% de madres con hijos, en los departamentos donde operara el programa). El programa se planteaba así cinco objetivos específicos: mejorar las condiciones personales para el acceso e integración a la red de asistencia general; fortalecer e impulsar las condiciones individuales y sociales de los jóvenes para el desarrollo de proyectos personales; desarrollo de oportunidades y habilidades para la integración y participación social con autonomía; incorporación de conocimientos y habilidades sociales básicas para el desarrollo de trayectorias educativas; elaboración conjunta de proyectos personales de inserción laboral y la dilucidación de estrategias para implementarlos.

Aun cuando todos los programas creados durante la era progresista de gobierno (2005-2020) sostienen un discurso sobre la restitución de derechos, parecería tratarse, como intentaremos mostrar más adelante, de una ficción

y un trayecto de baja densidad material que se experimenta como una circularidad perversa bajo la retórica de los derechos.<sup>3</sup>

Podemos hablar entonces de un cierto carácter instrumental de la política social pensada desde la prevención social del delito, que implica una preocupación por dotar de legitimidad para estos «jóvenes problemáticos»: i) la obligación moral hacia el trabajo y el estudio, ii) la obtención de ingresos legales en el mercado de empleo formal y iii) el impulso a una transformación subjetiva en términos de una activación.

### LA PROMESA FALLIDA EN EL PROGRAMA OPERACIONALIZADO

Bajo la idea de *promesa fallida* pretendemos problematizar las ausencias, tensiones y paradojas entre la pretensión declarada de la política y las prácticas y discursos, colocados en este caso, por algunos de los equipos de trabajo involucrados en la intervención directa. Si bien este tema no es nuevo para el campo de estudio de las ciencias sociales, creemos, no obstante, que lejos de estar agotado representa parte del consenso social y político en torno a los niveles de pobreza y desigualdad que una sociedad soporta en cada época. Como bien nos recuerda Danani (2017, p. 81) «cada modelo de política social, y cada política social «real», son portadores de una pauta de sociabilidad políticamente constituida (y constituyente), que conlleva un proyecto de sociedad».

Un aspecto que se vuelve recurrente entre los técnicos es la noción de lo transitorio, como aquella condición de mínima expresión de la materialidad que se pone en juego en la intervención en un tiempo acotado,<sup>4</sup> y que además

---

3 «La mayoría de los presos liberados no experimentan reinserción sino circulación continua entre la cárcel y los barrios desposeídos de los que provienen (...) la gestión de los condenados luego de su liberación tiene más que ver con una ceremonia burocrática que con la economía». Así, para Wacquant, el análisis integrado de las políticas sociales y las políticas penales (puntualmente lo que él llama *workfare* y *prisonfare*), desde un análisis de la racionalidad política de la penalización, puede ser pensado como una «manera perversamente circular y económicamente absurda de gobernar la marginalidad urbana» (Wacquant, 2012, pp. 15-16).

4 El plazo de intervención que se plantea el programa con cada joven es de 18 meses. Este plazo puede extenderse a 24 meses en función de la necesidad de acompañar el egreso (vinculación con mercado de trabajo formal o inserción en un centro educativo donde se puedan acreditar aprendizajes para el sistema educativo formal).

dialoga con la fragilidad de los acuerdos interinstitucionales que deberían dar soporte al programa. La expresión «el principal recurso que tenemos son los educadores y los coordinadores, o sea, el principal recurso que tiene el programa son los educadores, las estrategias y aptitudes que tenga el educador para resolver determinados problemas» (discurso de operador en grupo focal de Técnicos de Jóvenes en Red, 2017) no solo expone la condición precaria de la intervención para los técnicos, sino que también revelaría aspectos de la condición de esta política socioasistencial, una política que parecería operar en los márgenes más frágiles de un proyecto social y político que porta un particular y preciso sentido, sobre el que Álvarez Leguizamón (2013) expresa:

La semántica minimista que se materializa en el acceso, con suerte para algunos, a mínimos de entre los mínimos, lleva a promover una visión biológica de la vida y, paradójicamente, una culturalización de las capacidades de los pobres. Esto último permite promover el viejo lema de «ayúdate a ti mismo», remozado y «humanizado» para justificar la autogestión de la creciente pobreza. (p. 34)

La racionalidad que sustenta este tipo de política se revela, en parte, en la miseria material con que opera, «recursos a veces tenemos, a veces no, cuando estábamos en el 2012 nos ofrecían por ejemplo boletos, cuando leí dije, boletos qué bueno, eso es fundamental, pero cuando entramos realmente nos daban 50 boletos para 20 referidos» (discurso de operador en grupo focal de Técnicos de Jóvenes en Red, 2017). También, en el lugar ya habitado en la escena pública por el «pobre merecedor», pero ahora portando un dato aún más dramático social y humanamente, «la nueva recomposición de la política social ya no se sostiene por un proyecto social y una política general y universalista de reducción de las desigualdades, ni por una política de integración inspirada por un «ideal de igualdad»» (Hamzaoui, 1995, p. 59), sino que se funda en un merecimiento al tratamiento oficial «minimalista».

Si bien el programa tiene como objetivos la (re)vinculación de jóvenes y adolescentes que carecen de lazos con el mercado de trabajo y con el sistema de educación formal, lo cierto es que muchas veces esta (re)vinculación parece obturada por otras dificultades que es necesario trabajar previamente. Así los técnicos relatan que es necesario todo un trabajo previo e invisible, en términos de los indicadores del programa, para hacer esto posible:

El trabajo previo que hiciste desde la situación que llegan al programa y poder apostar y pensar en la integración educativa o laboral, creo

que es la mayor parte del trabajo (...) la gran mayoría [de las veces] tenés que hacer todo un trabajo previo para que logren desnaturalizar situaciones que viven en la familia, situaciones que la familia depende de ellos para realizar determinadas actividades familiares, como el cuidado de niños, el cuidado de hermanos, entonces cuando lograste desnaturalizar todo eso, ya se te pasó el año y medio, y recién ahí podés pensar en apostar a una integración educativa-laboral. (Operador en grupo focal de Técnicos de Jóvenes en Red, 2017)

Las dificultades en la supervivencia biológica y la reproducción de la propia vida dejan a los proyectos educativos o laborales en un segundo plano. Como se señalara, esto es así por la frugalidad minimista y transitoria de las respuestas que el programa contempla:

Yo soy de la idea que el programa no dio con el perfil de gurises a los que nosotros llegamos, hay algo ahí, esto de lo educativo y lo laboral queda como atrás, y uno tiene que sostener otras necesidades básicas. (Operador en grupo focal de Técnicos de Jóvenes en Red, 2017)

Una parte de los gurises a los que llega JER efectivamente cristalizan daños y desigualdades intergeneracionales de larga duración. Redes de explotación sexual, violencia basada en género, linchamientos y asesinatos de familiares y amigos, hacinamiento, ausencia de respuestas estables y de calidad de protección de derechos. Cabe preguntarse si los plazos previstos de intervención son apropiados para revertir estos procesos de daños acumulados. Más bien parecen permitir apenas, y en el mejor de los casos, un vínculo de confianza afectiva desde el que empezar a desnaturalizar algunos de estos daños.

Asimismo, cuando se logra la revinculación con el sistema educativo o el mundo del trabajo, los adolescentes encuentran instituciones que no parecen estar adaptadas a sus singularidades vitales. La idea de que los programas focalizados y de proximidad pueden «ser un puente» hacia las políticas universales aparece, al menos, relativizado:

Nosotros laburamos con muchos gurises, de los cuales realmente a veces pasan hambre, porque con ese perfil estamos trabajando, gurises que se les llueve el techo o las ratas les caminan por arriba cuando vamos a visitarlos a las casas, y vemos las ratas. A veces es muy difícil, y uno que trabaja en la enseñanza formal, que el docente entienda esta realidad, hay profesores que dicen yo enseño lo mismo

en el Elbio que en el Liceo 48 de Punta Manga. (Operador en grupo focal de Técnicos de Jóvenes en Red, 2017)

Hay algunos convenios, si bien son pocos cupos, pero se pueden arreglar la boca es fundamental, o los ojos, hay recursos que nos vienen bien, y a los gurises les vienen bárbaro, hay gurises que no consiguen laburo porque no tienen dientes, lamentablemente son más de dos por equipo.<sup>5</sup> (Operador en grupo focal de Técnicos de Jóvenes en Red, 2017)

Esta idea del «puente roto hacia lo universal», particularmente hacia lo educativo y lo laboral, retoma el planteo que Leopold et al. (2015, p. 43) hacían en un estudio sobre este mismo programa, «son concebidos como propuestas asistenciales que deberían actuar como puente hacia los dispositivos universales específicos y el mercado formal de empleo». En referencia a las dificultades entre las condiciones de funcionamiento de los dispositivos y los servicios de tipo universal y focalizado, los equipos técnicos exponían:

Las instituciones educativas son de otro tiempo, están en otra órbita expulsora, y el mercado laboral es recontra perverso, expulsor también, y la que nos queda trabajar son la red de vínculos, generar redes de vínculos para que los jóvenes se reinserten. Es meterse en una institución y generar un vínculo personalizado con un adscripto o referente que te sirva de nexo. (Operador en grupo focal de Técnicos de Jóvenes en Red, 2017)

Si el puente es frágil o directamente está *roto*, la intervención queda reducida al vínculo de confianza afectivo que el técnico (devenido así educador personal) logre establecer, y lo que este vínculo pueda producir como transformaciones a largo plazo. Esta parece ser una constante de los programas de proximidad: al estar las respuestas institucionales de largo plazo obturadas de diversas formas (presupuestales, con cupos limitados que obligan a la selectividad, por rigideces y ausencia de hospitalidad de los espacios educativos y laborales que resultan expulsivos, etcétera) el acompañamiento ofrecido por el programa queda reducido a lo socio-afectivo, a propuestas lúdico-recreativas y comunitarias y a la grupalidad entre pares que el equipo logre construir.

Es importante señalar, no obstante, la potencialidad de esta dimensión. Efectivamente, un acompañamiento afectivo-reflexivo puede, y muchas

---

5 Se refiere a que existen dos cupos de prótesis dentales por equipo.

veces logra, aumentar la libertad en términos de capacidad de autorreflexión y politización colectiva de las situaciones vividas por los adolescentes. Dimensiones como la desigualdad y la violencia de clase, de género, étnicas, pueden empezar a ser desnaturalizadas, y se logra así despertar sentimientos de automerecimiento que son valiosos. El límite se impone, sin embargo, en los plazos acotados previstos y en la capacidad de que otras respuestas institucionales sostengan en el largo plazo.

En ese sentido, siento a veces que es un trabajo que tiene más que ver con caer en un momento oportuno, y ahí si establecés una relevancia, lograrás hacer un vínculo de confianza con el joven que logra enganchar o hilvanar un proceso, que otra cosa. Una especie de suerte. (Operador en grupo focal de Técnicos de Jóvenes en Red, 2017)

La parte que creo que el programa menos valora, y que yo más valoro, es la dimensión más política del proceso educativo, todo el cambio colectivo y subjetivo de decir en ese proceso más allá de si se reinsertó o no, la experiencia comunitaria y el sentir y ver que me merezco otra cosa. (Operador en grupo focal de Técnicos de Jóvenes en Red, 2017)

La lógica tecnocrática, propia de una racionalidad gerencial, impone, sin embargo, medir estos procesos en términos de *bajas o desvinculaciones, egresos, productos y objetivos cumplidos, procesos exitosos*, según las metas centrales a alcanzar. Quedan invisibilizadas así «metas secundarias» que son restitución de derechos y cuya construcción fue el resultado de procesos valiosos para los participantes. «Esas situaciones que fueron bajas también considero que fueron procesos muy buenos y gratificantes», afirma un técnico en este sentido.

Si bien la lógica de funcionamiento de los ámbitos (educativo y laboral) requiere detenerse en el estudio de los procesos que, en uno y otro caso, generan procesos de «exclusión», podemos adelantar, sin pretensión de absolutizar, que «la vida en las instituciones de servicios está plagada de situaciones en las que los derechos se desvirtúan como favores, o por el maltrato y la desconsideración, la calidad desigual, la burocratización innecesaria, por citar algunas de las tantas situaciones que expresan y reproducen la desigualdad (y las condiciones de pobreza)» (Grassi, 2013, p. 17), por tanto, «la calidad de las instituciones y de los servicios en general juega un papel fundamental en el proceso por el cual la población «ocupa» o «abandona» las instituciones» (Danani, 2017, p. 89). En efecto, parecería que la intervención se despliega

en la búsqueda del intersticio en el funcionamiento institucional a modo de provocar situaciones de «excepción» con aquella población en condiciones de mayores dificultades de sostener los requerimientos institucionales. Con relación a esta racionalidad que conduce a los equipos al ejercicio de prácticas de intervención que aquí llamamos *por excepción* señalaban, «una de las cosas que tenemos que cumplir metodológicamente es tratar de estar un poco más arriba de las instituciones formales (...) tratar de romper y hacer cabeza, y alianza continua con la gente que trabaja en instituciones formales» (Operador en grupo focal de Técnicos de Jóvenes en Red, 2017). Se trata de un intento de cambiar el orden en la *cola de espera*. Esperas y filas de los más pobres que no son inocentes, sino un capital político para la dominación (Auyero, 2013).

Esta modalidad de trabajo que requiere la operacionalización de este tipo de programa socioasistencial marca una diferencia sustantiva que Baráibar (2015) bien coloca en su estudio sobre la reconfiguración de la política asistencial, y es la distinción, no menor, entre las protecciones clásicas que «están inscritas en sistemas jurídicos que no pasan por las relaciones personalizadas como ocurre en la protección cercana». El trabajo en y desde la comunidad nos habla de un proceso de «reterritorialización de la protección social» que tiene su valor político en cuanto al acceso, pero no escapa a riesgos latentes «de consolidar esos procesos de segregación territorial en tanto «encapsulan» a la gente en su territorio» (pp. 41-42).

El trabajo de los equipos se despliega en la cercanía personal y territorial que se asienta en una modalidad que llamamos intensiva-punitiva, en el entendido que opera en ordenar y direccionar (o activar) una subjetividad que sea capaz de autogestionar y ser responsable de su propio destino. En esta dirección, Ayo (2013) plantea en el análisis de un programa similar argentino que este «inserta a los jóvenes en un régimen de premios y castigos que tiene efectos de organizar la subjetividad (...) se estructura a partir de la noción de compromiso. Pero también está ligada a la producción de un intento de activación de las capacidades subjetivas» (p. 254). La cercanía es pensada como activación subjetiva de las capacidades de tipo empresarial y una exigencia desmedida que redunde en frustración:

Hay un contacto de cercanía, pero la cercanía desde ese lugar, no de la cercanía de la voz, de decir bô nosotros queremos esto, yo que sé, para los jóvenes quiero arreglar su canchita, o su no sé qué. Tienen

que armar un proyecto, que obviamente el armar un proyecto tiene que ser con alguien, acompañado, porque no aprendés en un día (...), o sea, apenas hay escolarización en muchos de los jóvenes con los que trabajamos, o sea, armar un proyecto no está ni pensado. Y después mantenerlo, el proyecto, ¿no? Lo intentamos y cayó por su propio peso, salió, armaron unas canchas y después quedó ahí. Y ta, se les exige a los jóvenes, se les exige a los vecinos, se les exige, se les exige, se les exige. (Técnico de JER, citado en Pérez, 2019a, p. 42)

Exigencia de sostener, exigencia de contraprestación, exigencia de armar un proyecto de vida, exigencia de empleabilidad. Exigencias de activación que no parecen más que *ficciones necesarias* para controlar la vida en los márgenes.

De esta manera, la reactivación de la comunidad trata del predominio del gobierno desde el apelo a las capacidades autorreguladoras de los individuos y las comunidades, y desplaza las referencias a totalidades más amplias cargando sobre los hombros de los individuos el imperativo de encontrar soluciones individuales (o comunitarias) para problemas de carácter sistémico (Marinis, 2005, p. 27).

Estas exigencias se traducen y sostienen en una modalidad de intervención que necesariamente reviste de cierta diversidad metodológica de los equipos de trabajo que ofrece, al mismo tiempo, libertad y desamparo, la satisfacción por la *excepción* y el sufrimiento por la impotencia. Sobre ello señalaban: «El involucramiento afectivo y de disposición de confianza que realizás con las familias es muy importante en el trabajo de proximidad, también el trabajo te termina exponiendo mucho» (Operador en grupo focal de Técnicos de Jóvenes en Red, 2017).

Entre la exposición de los equipos de trabajo y la lógica minimalista de tratamiento hacia estas poblaciones, opera una visión social y política que «valora como objetos de saber y de control a la comunidad donde habita el pobre merecedor» (Álvarez Leguizamón, 2013, p. 31). Sobre esta figura, merece destacar y recordar que

Nunca bastó con ser pobre para «ser merecedor» de ayuda (sea lo que fuere que eso signifique): «pobre merecedor» (deserving poor) no es el pobre a secas sino aquel que demuestra que ha hecho todo lo posible por salir de la pobreza, principalmente, trabajar. Y, desde ya, la rigidez o amplitud de las condiciones es objeto de la lucha social y política. (Danani, 2009, p. 42)



En la actualidad ello toma expresión práctica en el llamado de las políticas socioasistenciales a que los destinatarios movilicen o activen sus recursos y aquellos dispuestos en la comunidad inmediata.

Las llamadas políticas de activación se asientan en aspectos que aquí hemos recorrido, y que Hamzaoui (1995) sintetiza en tres elementos centrales: i) se producen en la intersección de dos dispositivos de protección, ii) «procede de una lógica territorializada en la que la construcción de lo social local impone una lectura local de la cuestión social», y iii) «se inspira en las «nuevas» formas de intervención social de tipo gerencial» (p. 183).

Sin caer en posiciones que desacrediten los logros inmediatos que este tipo de intervenciones pueden generar, la crítica se centra en el carácter estructural que reviste la pobreza y el alcance de las intervenciones públicas para no apenas mitigar (como sucede), sino revertir. En ese sentido, compartimos con Grassi que

la política social en esa dirección encuentra desafíos que son (valga la redundancia) político-culturales: en los modos de vida que se configuraron en la larga experiencia con los planes sociales que discriminaron un «sujeto pobre», inhábil para el trabajo, diferente al trabajador con derechos (...). La discriminación, el temor y el prejuicio revierten como rasgos de la pobreza, pero también son condiciones de empobrecimiento de la vida social. (Grassi, 2013, p. 17)

En la misma dirección de análisis, analizando las prácticas de intervención de un programa social del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, Perelmiter (2015) advierte que estas prácticas «expresaban y recreaban significaciones sedimentadas del sentido de la asistencia estatal, que las ciencias sociales, los medios de comunicación y otras instancias de la cultura pública contribuyen a producir» (p. 97). La representación de los criterios oficiales que hacen los equipos de trabajo en la intervención directa pareciera colocarlos en situaciones tensas y paradójicas para dar curso a la propuesta pensada, y allí radica parte de la necesidad de trabajar con lógica *de excepción* sobre la racionalidad de los dispositivos universales, así como sobre las pretensiones que legitiman oficialmente su presencia. Como ejemplo ilustrativo de ello, los equipos de trabajo expresaban acerca del relevamiento de información, para el posterior análisis de asignación de recursos que es externo a su decisión: «yo tengo la camiseta de la dificultad que tiene esa familia para salir adelante,

le tiro abajo la casa<sup>6</sup>) (Operador en grupo focal de Técnicos de Jóvenes en Red, 2017).

Estas tensiones y paradojas que las sospechas sobre la política de asistencia generan en la opinión pública en general conducen a los técnicos a (auto)regular las prácticas de asignación de beneficios. Perelmiter (2015) encuentra que, entre las razones que los agentes en su trabajo cotidiano asumían como justificación para «adaptar» las clasificaciones estandarizadas estaba que, «el apego a los criterios taxonómicos definidos desde el centro, podríamos decir, los volvía vulnerables a la acusación de rigidez y formalismo que compone el estereotipo del «burócrata» y de la «burocracia»: operadores impersonales de un sistema sin corazón» (p. 91). Así entonces, la excepción parece, más que condición de tal, una práctica implícitamente acordada y conocida entre los equipos de trabajo y las jerarquías centralizadas, que forma parte de las condiciones de posibilidad para el programa.

En el marco de las racionalidades políticas contemporáneas tres movimientos son detectados por Marinis (2005): la economización de medios de gobierno del Estado, la reinención de la comunidad y el despliegue de unas tecnologías de un yo activo. Estado adelgazado, comunidad reactivada e impulso a un formato de subjetividad en concordancia con estos procesos. Se trata no del abandono o retiro de distintas responsabilidades por parte del Estado, en especial las sociales, sino más bien una nueva configuración que recodifica su rol y replantea los roles de sus instituciones anexas, la creación de nuevos espacios de intervención y nuevos actores en escena. Así el Estado *economiza, racionaliza, optimiza* cada vez más sus energías, aprovechándose, sirviéndose de y apelando a la energía de los gobernados mismos, para gobernarlos mejor. Más que disminución, entonces, es hablar de un desplazamiento desde formas formales hacia formas informales de gobierno, no «menos Estado», sino «otro Estado» que sin embargo se mantiene como principal usina de gubernamentalidad (Marinis, 2005, pp. 19-21).

Otra cuestión que opera en el trasfondo y hace a las condiciones de posibilidad del trabajo de *adaptabilidad* o *excepción* que hemos referido, son las coyunturas sociopolíticas e institucionales, y con ello, las modas y

---

6 Referencia a los márgenes de criterios autónomos para manejar y colocar información en el formulario que permite, en función de un algoritmo, ser seleccionado para una prestación.

las jerarquizaciones políticas de cada época y sus momentos. Sobre ello los equipos de trabajo colocaban,

El programa pasó de ser el buque insignia del gobierno con Mujica y Olesker, (...) hoy es cuidados la prioridad (...) pasó a decirnos hoy la ministra que nos iba a dejar sin trabajo porque iban a invertir en primera infancia (...) desconociendo que en la adolescencia no pasa nada, ahora es todo ucc. (Operador en grupo focal de Técnicos de Jóvenes en Red, 2017)

Es política y política partidaria, y costos políticos, y los manejos que se hacen responden a tantos me van a votar. Ahora lo veo más así todos los cambios, en un principio cuando entré a trabajar en el programa me enamoré, venía muy decepcionada de trabajar de otras políticas sociales, y después te vas dando cuenta que, ta, en realidad somos piezas, somos peones en un juego de ajedrez. (Operador en grupo focal de Técnicos de Jóvenes en Red, 2017)

Así, aquella noción de lo transitorio que anteriormente referimos vuelve a escena, pero esta vez, para colocar en debate las voluntades políticas y las jerarquizaciones programáticas que se instalan y habitan en los cuerpos políticos y burocráticos, ya no de época, sino de turno. Pareciera que la volatilidad de los acuerdos políticos para sostener líneas de acción programáticas va de la mano con la construcción de una agenda política que se define en un horizonte de disputa sociopolítica, donde, en ocasiones, figuras personales encarnarían el andamiaje de dichas jerarquizaciones. En efecto, pensando la gestión de este programa y, en particular, desde los equipos técnicos involucrados en la intervención, las priorizaciones políticas e institucionales relativas a cada coyuntura, Danani (2009, p. 47) plantea que las «distintas respuestas, entonces, hacen que las políticas sociales estén sometidas a demandas de capacidades personales e institucionales, de alcances, de calidad y de tiempos que a menudo hacen creer que todo ha empezado de nuevo». De la misma manera los técnicos expresaban,

Antes políticamente dentro del ministerio tenías, porque surgió con Olesker y era el buque, entonces el director del programa tenía línea directa con el ministro, lo que quisieras era mucho más ágil, ahora estamos inmersos, dentro de un instituto, nosotros estamos dentro del INJU, el INJU está dentro del ministerio, hay varios escalones. (Operador en grupo focal de Técnicos de Jóvenes en Red, 2017)

En este entramado de jerarquizaciones políticas, voluntades y valorizaciones de turno, un último aspecto que queremos colocar en debate es la dimensión trágica y la gratificación de la intervención que se traduce y adquiere visibilidad si pensamos en la intersección de dos planos, el plano político-estructural insuficiente y el plano político-afectivo posible.

El desplazamiento al «terreno», como práctica, obtenía un carácter cuasi sacralizado. Expresaba la voluntad de cercanía con las poblaciones más despojadas, una suerte de disposición contraelitista que elegía abandonar las «cumbres del Estado» para caminar junto aquellos que sufrían, para «embarrarse». (Perelmiter, 2015, p. 94)

Es muy fácil confundir los planos de trabajo en este tipo de programas: el plano político-estructural insuficiente y el plano político-afectivo posible. En el plano estructural los técnicos son críticos sobre los límites del programa y de su propia intervención. Expresan sensaciones de impotencia, indignación, rabia ante la escasez y desajuste de respuestas, la ausencia de un «lugar al que cruzar», la sensación de ficción que tiene el itinerario de tránsito y de salida propuesta para estos adolescentes, pues pensar en derechos humanos en sentido colectivo o social es pensar en respuestas estatales robustas en su aspecto material y simbólico que, hoy, no existen.

Sin embargo, en el plano político afectivo cabe realizar varias apreciaciones. En primer lugar, que es este, efectivamente, un plano político. El mundo de la vida cotidiana, de lo privado, de los afectos, cristaliza y reproduce las relaciones de opresión y desigualdad estructurales. Por tanto, tejer condiciones de posibilidad para desplegar otras formas de relación, de apoyo mutuo entre pares, de contención afectiva, de reflexividad, son dimensiones extremadamente valiosas.

Este vínculo político-afectivo encierra la pregunta por la existencia de lo sin precio, de lo que no es mercancía ni es posible de ser convertido a un equivalente general como lo es el dinero y por ello mismo conserva algo, una dimensión que se resiste a ser capturada en la ecuación costo/beneficio. El trabajo de los técnicos es en cierto sentido, y en tanto trabajo asalariado, mercancía. Pero solo es así en un cierto sentido. En efecto, la pregunta por lo sin precio y «lo inconvertible» (lo que siendo mercancía en un aspecto resiste su apropiación por el mercado bajo otro aspecto) orienta a interrogar la educación como lugar de invención y resistencia (Tatián, 2017). Y es así que en ese vínculo se juegan posibilidades de procesos y recorridos indeterminables

desde protocolos, metas y formatos de diseño. Hay algo de lo no capturable, del acontecimiento y de la ampliación de hecho, de las experiencias pasibles de ser recorridas.

Se trata de una pregunta en abierto sobre lo que los cuerpos y las inteligencias pueden —ser y hacer—, y de establecer una institucionalidad hospitalaria sensible a la novedad humana, que deja paso al desmantelamiento de órdenes jerárquicos autolegitimados, y hace posibles sustracciones vitales de la jerarquía, la dominación, el desdén, el desconocimiento, la indiferencia o el destino, en tanto efectos de la desigualdad:

*Igual* no quiere decir *lo mismo*. Como idea filosófica, según se busca proponer aquí, la igualdad se opone al privilegio, no a la excepción; a la desigualdad, no a la diferencia; a la indiferencia, no a la inconmensurabilidad; a la pura identidad cuantitativa que torna equivalentes e intercambiables a los seres, no a las singularidades irrepresentables —en el doble sentido del término—. (Tatián, 2010, p. 2)

Sin embargo, y al unísono, es un vínculo tejido desde un programa estatal, focalizado, a término, con protocolos, metas y formatos preestablecidos. Ambos planos, el plano político-estructural y el plano político-afectivo, cohabitan, tienen conexiones, se tensionan y limitan.

## REFLEXIONES FINALES: PARA VOLVER A PENSAR

En verano, la propuesta somos nosotros, nos dan protector solar y vamos a la playa, tablado, cine, ahora están más abiertos para gastar de la caja chica para ir al cine. Pero el principal recurso que tiene el programa son los educadores. (Operador en grupo focal de Técnicos de Jóvenes en Red, 2017)

Asumimos que el alcance y contenido de las estrategias en el campo asistencial, y la política social en general, «es el saldo de la lucha social y política». Es allí donde se define el sujeto destinatario, sus necesidades y estrategias para tratar dicha condición, en efecto, la «desigualdad resultante» que una sociedad está dispuesta a tolerar (Danani, 2009, p. 36).

En este artículo intentamos una lectura crítica del programa diseñado de JER, sabiendo que no es el Programa sino una lectura posible sobre su diseño, a partir de las voces de algunos de sus técnicos. Quisimos mostrar al lector

el técnico *real* que habita las tendencias hegemónicas y sentidos en disputa que supone portar la legitimidad oficial e intervenir en los márgenes de la sociedad.

El tratamiento oficial parece ofrecer a estos sujetos pobres, que deben demostrar su condición de merecedor, un espacio de *atención técnica* para aliviar su condición de empobrecimiento. Y aquí cabe recordar la oportuna observación de Castel (2004) acerca de los riesgos de tratar como *técnicos* problemas que esencialmente son *políticos*, como es la producción y reproducción estructural de la pobreza y desigualdad. Discusión que contextualiza y ofrece material para pensar en la condición de cierta permanencia de estos dispositivos para atender las necesidades de los sujetos con mayores desventajas sociales. En la actual coyuntura política, un rasgo de esta permanencia para JER se juega en qué y cómo continuará el programa, si continúa, pues aún resulta incierto. No obstante, lo que resulta una certeza es la preocupación por los *menores infractores*.

Nos interesa enfatizar el lugar crucial de las luchas y conflictos políticos —en un sentido amplio— que muchas veces se (nos) pierde en el debate contemporáneo, en la descripción y explicación de una «gran transformación» que parece no depender de las elecciones y acciones de agente alguno (O'Malley, 2006). En este sentido, no aparecen las voces de los adolescentes ni de las comunidades. Tampoco se privilegia las mil y una formas de resistir y crear alternativas que los operadores construyen con admirable creatividad. Estas ausencias contienen el riesgo de hacer que el gobierno parezca unívoco, como si los proyectos, leyes o programas resultantes fueran el resultado de una mentalidad. Las resistencias, a veces ruidosamente colectivas y activas, otras, silenciosas e individuales, también modelan las técnicas y las prácticas (O'Malley, 2006, p. 50). De hecho, queda por hacer un análisis de los mil Jóvenes en Red efectivamente existentes, construidos en procesos que por definición son indeterminados. Hacer audibles las voces silenciadas, subyugadas, permitiría genealógica y políticamente revelar la no necesidad de lo que es (O'Malley, 2006, p. 50).

Parte de los desafíos que este tipo de acciones políticas presenta pasa, a nuestro entender, por colectivizar y politizar el sufrimiento que,

en términos de la lucha social, esto depende de las prioridades que se impongan por fuerza o hegemonía: si la condición de sujetos humanos constituidos en una multiplicidad de relaciones; o aquella que impone

la reproducción de la fuerza de trabajo en condiciones de ser ocupada (mercancía y factor de producción); o las necesidades de un régimen político (control y consenso). (Grassi, 2003, p. 34)

Ese campo de lucha social de múltiples resistencias y batallas, siendo resultado de procesos sociales y culturales, eventualmente podrá generar resignificaciones en el campo de la asistencia que, entre otros soportes, «requiere ser sostenido en la práctica político-profesional del conjunto de agentes implicados, como realización de una nueva hegemonía» (Grassi, 2003, pp. 33-34).

Finalmente, nos interesa rescatar y destacar que la racionalidad que sustenta esta práctica política de entender y desplegar la asistencia ofrece una «guía ideal dominante en cada caso» que no se reduce a una «lógica unívoca y coherente que determina el comportamiento de todos los agentes, menos aún de los cuerpos de profesionales y trabajadores de los organismos estatales» (Grassi, 2003, p. 48). En ese sentido, fue lo que aquí tratamos de jerarquizar, el entramado de relaciones, sentidos y disputas que se ponen en juego en la intervención, aquello *real* de la intervención que obliga a *ir más allá de lo pensado*.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez Leguizamón, S. (2013). La nueva economía política de la pobreza: diagnóstico y asistencia. *Voces en el Fénix*, (22), 26-34.
- Auyero, J. (2013). *Pacientes del Estado*. Eudeba.
- Ayos, E. (2013). *Condiciones de vida y delito, de la Emergencia de la «inseguridad» al Ministerio de seguridad. La prevención social del delito como espacio de intersección entre la política social y la política criminal (Argentina, 2000-2010)* [Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires].
- Baráibar, X. (2015). De la comunidad al estado social: la reconfiguración del campo de la asistencia. *Fronteras*, (8), 31-43.
- Castel, R. (2004). Encuadre de la exclusión. En S. Karsz (Coord.). *La exclusión: bordeando sus fronteras: definiciones y matices*. Gedisa.
- Danani, C. (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En M. Chiara y M. Di Virgilio (Comps.), *Gestión de*

*la política social. Conceptos y herramientas.* Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Danani, C. (2017). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Revista Sociedad*, (37), 77-94.
- Marinis de, P. (2005). 16 comentarios sobre la(s) sociología(s) y la(s) comunidad(es). *Papeles del CEIC, International Journal on Collective Identity Research*, 15.
- Grassi, E. (2003). El asistencialismo en el Estado Neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90. *e-l@tina Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 1(4), 29-55.
- Grassi, E. (2013). La cuestión social y la cuestión de la pobreza. *Voces en el Fénix*, (22), 10-17.
- Hamzaoui, M. (2005). *El trabajo social territorializado. Las transformaciones de la acción pública en la intervención social.* Nau Llibres.
- Leopold, S., González, C., Baráibar, X., y Paulo, L. (2015). Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social. *Cuaderno de Ciencias Sociales y Políticas Sociales n.º 2.* Udelar, FCS.
- O'Malley, P. (2006). *Riesgo, neoliberalismo y justicia penal.* Ad-Hoc. Buenos Aires.
- Pavarini, M. (1995). El orden carcelario. Apuntes para una historia material de la pena. En J. Maier y A. Binder (Comps.). *El derecho penal hoy. Homenaje al profesor David Baigún* (pp. 567-596). Editores del Puerto.
- Perelmiter, L. (2015). Dilemas de justicia y justificación. Una aproximación a conflictos de valor en la asistencia estatal. *Papeles de Trabajo*, 9(15), 80-101.
- Pérez, L. (2019a). Metamorfosis del control social hacia el precariado: de indicadores, perfiles, screenings y factores de riesgo. *Sociedade em Debate*, 25(1), 55-72. <http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/2071>
- Pérez, L. (2019b). Desde el pie, reflexiones en torno a un diagnóstico invertido. *Fronteras*, (12), 36-42. <http://revistafronteras.cienciassociales.edu.uy/index.php/front/article/view/108>



Tatián, D. (diciembre de 2010). Igualdad como declaración. *Cuadernos del Inadi n.º 3*. <http://www.dirdocumentacion.net.ar/repo/modulos/buscador/documentos/cuadernos-del-inadi-03.pdf>

Tatián, D. (25 de abril de 2017). Un mundo sin docentes. *El País*. <https://www.pagina12.com.ar/33858-un-mundo-sin-docentes>

Wacquant, L. (2012). La reinserción de los presos como mito y ceremonia. *Cuadernos de estudios sobre sistema penal y derechos humanos*, 2(2). <https://core.ac.uk/download/pdf/79472859.pdf>



RUPTURAS Y CONTINUIDADES EN LAS  
FORMAS DE GESTIÓN SOCIAL EN EL  
CAMPO DE LA PRIMERA INFANCIA

ELIZABETH ORTEGA - LAURA VECINDAY -  
MARÍA JOSÉ BELTRÁN



## INTRODUCCIÓN

En este trabajo retomamos un conjunto de reflexiones que compartimos hace ya algún tiempo acerca de algunos dispositivos de gestión de lo social implementados para dar respuesta a los problemas de la primera infancia considerados socialmente relevantes. Se trata de una actualización de viejas preocupaciones a la luz de la experiencia reciente del Programa Uruguay Crece Contigo, que toma como foco la atención de este grupo poblacional.

Surge de las investigaciones realizadas por las autoras que los problemas relacionados con el abandono, la mortalidad infantil y las prácticas de crianza, en la que actualmente se denomina *primera infancia*, constituyeron temas centrales a partir de los cuales se organizó una serie de intervenciones dirigidas especialmente a las familias pobres; intervenciones que, con diferentes modalidades, se instalaron durante todo el siglo xx y se extienden hacia el xxi.

Dichas modalidades de intervención se apoyaron en un conjunto de mecanismos institucionales que se fueron construyendo a lo largo del período. Esto 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.

En el presente trabajo, en un primer momento, se hará referencia a la conformación del entramado institucional que se construyó hacia principios del siglo xx en torno a la primera infancia. En un segundo ítem se reflexionará acerca de las modalidades que comenzaron a prevalecer hacia mediados del siglo xx y, por último, se pondrá especial énfasis en las actuales modalidades de gestión de las políticas sociales dirigidas hacia la primera infancia.

## **LAS FORMAS DE GESTIÓN DIRIGIDAS HACIA LA PRIMERA INFANCIA EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX**

En primer lugar, cabría aclarar que la denominación *primera infancia* al período que transcurre hasta la edad de cinco años comenzó a utilizarse recientemente. La *invención* de la primera infancia ha sido precedida por un primer reconocimiento social de la infancia que coincidió con un período donde el conocimiento científico permitió cierto control de la mortalidad infantil gracias a las disciplinas del campo médico y social que dirigían parte de su atención a esta etapa vital. La invención de la infancia habilitó la organización de prácticas de cuidado familiar antes impensadas, y junto con ellas se institucionalizará la promoción de aquellas que se consideran adecuadas socialmente (higiene, control de salud, alimentación, vestimenta, educación para la crianza).

La invisibilización de la infancia, propia de la que Barrán (1992) caracteriza como «barbarie», fue acompañada de la conceptualización del niño como un hombre pequeño, o sea, una etapa de la vida no diferenciada, donde prevalecía el uso, aceptado por todos, del castigo corporal, la convivencia de todos en los hechos más diversos de la vida cotidiana y la indiferenciación de espacios donde se desarrollaba la vida en común. Dicha sensibilidad comenzó a cambiar hacia fines del siglo XIX, con la confluencia de factores que resultaron clave: la reforma varelana en la educación, la creación de las primeras instituciones dirigidas a la protección de los niños, así como nuevas modalidades de atención familiar a la infancia.

Recién a partir de la construcción de esa sensibilidad «civilizada» el niño será visualizado como una entidad diferente, le comenzarán a ser prohibidas partes de la vida cotidiana y reservadas solo para él otras, se crearán dispositivos arquitectónicos que separarán al niño de los adultos, así como comenzarán a prevalecer formas de tratamiento diferenciadas a la interna de la familia.

En ese sentido Barrán (1995, p. 55) hace referencia a la importancia del saber médico en la construcción de la infancia, un saber médico «de una ambivalencia notable, de un cientificismo tan moralizador, tan cargado de objetivos sociales y éticos, que el estudioso ve allí con diafanidad el nuevo papel que el médico se arrogó en la modelación del hombre disciplinado».

Esas formas que adquirió el saber médico en una sociedad tempranamente secularizada como la uruguaya permitieron que en muchos sentidos la medicina ocupara espacios que anteriormente eran privativos de la religión.

Como plantea Barrán (1995, p. 57) los médicos del Novecientos no promovían el castigo físico del niño, tan frecuente y aceptado socialmente en épocas anteriores, recomendando sí el fomento de la obediencia a los adultos, «el deseo ‘brutal’ del niño sería doblegado por medio del cariño —y la amenaza de retirarlo— y de la seguridad que la autoridad bien fundada debía ostentar».

Un caso particular fue el referido a los consejos médicos sobre la lactancia materna, donde se la recomendaba frente a otras prácticas anteriores en que los niños eran amamantados por nodrizas, pero se enfatizaba la inflexibilidad en los horarios del amamantamiento y, fundamentalmente, mediante modalidades estrictas, el momento del destete.

Entre otros autores, es Boltanski (1974, p. 7) quien destaca el papel de lo que comienza a denominarse puericultura, a partir de 1890, como un «saber autónomo que se organiza en torno a algunos principios fundamentales para formar un cuerpo coherente de conocimientos teóricos y de reglas prácticas» respecto de la crianza de los niños en el seno de la familia. Destaca cómo la formación de ese cuerpo de conocimientos, relacionados intrínsecamente con el saber médico, que se presentan como reglas en forma de prohibiciones, pueden ser reinterpretados y modificados en función de los saberes y de los valores de las familias pertenecientes a diferentes clases sociales.

Los textos de puericultura que se multiplicaron a lo largo de las primeras décadas del siglo xx contenían enseñanzas acerca de la crianza de los niños que apuntaban a la madre como principal destinataria. Los consejos se fundamentaban en una enseñanza basada en la «razón», en contraposición a la costumbre o la rutina, predominantes en las prácticas anteriores y «no civilizadas». Se destacan aquellos que conllevan mensajes alusivos a la importancia del orden en el hogar, de la correcta utilización del tiempo, todas las acciones de cuidado debían estar debidamente planificadas y ordenadas. Las reglas de puericultura tendrían fundamentalmente un efecto en la regulación de la vida privada, en particular de las familias pobres, a las que se consideraba más propensas a su desconocimiento, siendo ello considerado un factor que ocasionaba la permanencia en esas situaciones de pobreza. Boltanski (1974) plantea que a partir de 1900

no se deja que sea la madre la que opte entre métodos diversos, ya que no se toma la naturaleza como guía. «Contrariar la naturaleza» es en cierta forma el objetivo que se propone la nueva puericultura. (...) Hay que sustituir las vagas indicaciones de la naturaleza por las órdenes racionales del médico. (...) Nadie, salvo el médico, puede instruir a la madre en sus deberes. (p. 40)

Es en ese sentido que también Donzelot (1986) plantea que

esa alianza entre el médico y la familia repercutirá en la vida familiar e inducirá su reorganización en por lo menos tres direcciones: el cerramiento de la familia contra las influencias negativas (...), la constitución de una alianza privilegiada con la madre (...) y la utilización de la familia por el médico contra las antiguas estructuras de enseñanza, la disciplina religiosa y el hábito del internado. (p. 23)

El diagrama institucional que se fue conformando en las primeras tres décadas del siglo xx otorga indicios del grado en que la medicina dominaba espacios cada vez más amplios de la vida social, cumpliendo un papel preponderante en la definición de políticas y formas de intervención que dieran respuesta a los problemas planteados.

Durante el pasaje del siglo xix al xx, se produce una extensión de aquellas concepciones que atribuyen al medio una fuerte influencia en el origen de las condiciones sanitarias de la población, siendo el higienismo la corriente que incorpora la valoración del conocimiento científico de la medicina, el culto a la salud y a la higiene como valores absolutos que atravesaron todos los ámbitos de la sociedad. Como observa Barrán (1995), en Uruguay

el higienismo invadió el parlamento, la escuela, la cárcel, la fábrica, el cuartel, la ciudad, la casa, el rancho, el tiempo del trabajo y el del descanso; el médico comenzó a intervenir de oficio —no a pedido del enfermo— en el examen antropométrico de los presos y la determinación científica de su alimentación; en el examen preventivo de los trabajadores; en el estudio de las disposiciones lumínicas y de cubaje de aire del espacio fabril. (p. 229)

Dicho avance de las concepciones del higienismo tuvo su soporte institucional instalado en la sociedad uruguaya, a través de dispositivos que formaban parte de dos de los sistemas más fuertemente integradores: la educación y la salud, siendo los médicos higienistas agentes relevantes en ese diagrama de elementos de carácter disciplinador, en sentido foucaultiano.



Educación y salud, por tanto, han sido las esferas institucionales de mayor injerencia en los estudios sobre la primera infancia y en la difusión de recomendaciones acerca de las pautas y comportamientos *deseables* en relación con el desarrollo, cuidado y protección de este grupo de población.

Fue el de la mortalidad infantil uno de los indicadores en el que se centró la atención, tanto desde el ámbito político como desde el académico, a lo largo de todo el siglo xx. Pellegrino et al. (2008, p. 20) indican que «habitualmente es uno de los indicadores utilizado para evaluar el estado sanitario de una población, debido a la vulnerabilidad de los niños a esa edad respecto a condiciones medioambientales y socio económicas adversas». Señalan las autoras, a su vez, que hacia 1900 la tasa de mortalidad infantil era de alrededor de cien por mil, la más baja de la época. Sin embargo, en lugar de tener un retroceso continuado como ocurrió en la gran mayoría de los países, muestra dos largos períodos de estancamiento: en torno a cien por mil en las cuatro primeras décadas del siglo xx, y en valores aproximados a cincuenta por mil desde fines de la década de 1940 a fines de 1970.

Birn et al. (2003, p. 3) estudia el punto de vista de cuatro salubristas que tuvieron un papel destacado en el Uruguay de las primeras décadas del siglo xx respecto del análisis del estancamiento de la mortalidad infantil. Indica que Uruguay contaba con sistemas completos de estadísticas vitales al iniciarse el siglo xx y observa como un avance el hecho de contar con un Registro Civil organizado desde 1879: «la preocupación por el reducido tamaño de la (población), agravado por el temprano descenso de la natalidad, estimuló la obsesión por enumerar escrupulosamente los nacimientos y las muertes».

Las autoras destacan que durante las primeras décadas del siglo xx la medicina prácticamente no contaba con herramientas para combatir las enfermedades infecciosas y que el descubrimiento de las sulfamidas hacia fines de la década de 1930, y el de los antibióticos en la década de 1940, se transformaron en armas adecuadas para la lucha contra las dolencias infecciosas. Vale la pena observar los factores a los cuales los cuatro salubristas atribuyen el estancamiento en la mortalidad infantil.

A diferencia de otros de América Latina, los expertos en salud pública de Uruguay nunca culparon exclusivamente a la ignorancia materna por los rezagos de su evolución, sino que la incluyeron en una larga lista de factores que abarcaba las deficiencias de la vivienda, las razones climáticas, la mala calidad de la leche, la falta de higiene

colectiva, la miseria en general y la falta de coordinación institucional. (Birn et al., 2003, p. 17)

Dos de los problemas que más preocupaban a los cuatro médicos salubristas eran el abandono de los hijos y la ilegitimidad, asociando ambos fenómenos al incremento de la mortalidad infantil. En términos generales, es posible afirmar, entonces, que hubo elementos contextuales que favorecieron la construcción de un universo de factores cuantificados y cuantificables en torno al problema de la mortalidad infantil. Las autoras (Birn et al., 2003, p. 22) destacan «la temprana introducción del Registro Civil, y la adopción de la tradición francesa de recopilación estadística», como elementos que facilitaron el manejo de la información. Agregan que «no debe olvidarse que fue la élite médica quien creyó y difundió la preocupación por el menoscabo poblacional que provocaba la mortalidad infantil en un país que comenzaba a reconocer —y a temer— la escasez del aumento de su población».

Este tipo de práctica, que se relaciona con la valoración y el manejo de los datos poblacionales, permitió ampliar la mirada médica sobre otros problemas que anteriormente permanecían ajenos a su influencia. Esas preocupaciones constituyeron el sustrato que justificaría el acondicionamiento de un espacio social destinado a la consolidación de profesiones que tuvieran que, de algún modo, darles algún tipo de respuesta. Varias son las profesiones u ocupaciones (visitadoras escolares, enfermeras visitadoras, visitadoras sociales, visitadoras sanitaristas) que tienen sus orígenes en ese período histórico, en una situación de subordinación en el campo médico sanitario, fuertemente marcadas por su condición de depositarias de ese mandato social: ser quienes acercaban a la familia, en el seno del hogar, los consejos de la medicina (Ortega, 2008).

A partir de 1934 se produce en Uruguay un fuerte impulso institucionalizador que se traduce en la creación del Ministerio de Salud Pública, del Consejo del Niño, así como la sanción del Código del Niño y del Código Penal, en un período donde se desarrollaba la primera dictadura militar del siglo.

La bibliografía consultada destaca la presencia de la corporación médica en la elaboración del Código del Niño que se sustenta, fundamentalmente, en la legitimación de «una intervención estatal discrecional sobre esta suerte de producto residual de la categoría infancia, constituida por el mundo de los “menores”» (Leopold, 2002, p. 60), constituyendo un punto esencial la indistinción entre *menores* abandonados y delincuentes. Esa denominada

«doctrina de la situación irregular», según Morás (1992), constituye el fundamento del sistema construido en la década de 1930 y que mantiene parte de su influencia hasta entrado el siglo XXI.

## **LAS INFLEXIONES EN LOS FORMATOS INSTITUCIONALES DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA**

La instalación del modelo preventivista, hacia mediados de siglo XX, se produce asociado a una inflexión en los modos de intervención en lo social, particularmente en el ámbito de la salud. Se trata de una transformación de los presupuestos, de los objetivos y de los instrumentos de abordaje de los problemas simultáneamente sociales y sanitarios. El denominado preventivismo pasa a apoyarse en modelos etiológicos endógenos (Laplantine, 1991), transportando un cambio fundamental en la consideración del papel del individuo y de la familia en las formas de gestión de lo social. Dicha inflexión estuvo asociada, en el caso uruguayo, a «cambios en la institucionalidad, con el surgimiento de nuevos espacios organizacionales de atención a la salud, la formación de nuevos agentes sanitarios, la influencia de organismos internacionales en los modelos de gestión en el campo de la salud» y en el papel de las diferentes categorías profesionales (Ortega, 2008, p. 126).

En el contexto de esos cambios, los programas denominados *materno-infantiles* ocupaban la mayor parte de las intervenciones que iban dirigidas, como en el modelo anterior, a reforzar la llegada de la indicación médica al hogar. Quizá lo que se pueda destacar como un cambio fundamental es que las propuestas y contenidos presentes en las intervenciones preventivistas en el ámbito de la salud constituyen una de las manifestaciones incipientes que los procesos de individualización social adoptan en la vida contemporánea (Ortega y Vecinday, 2009).

El papel de las profesiones del campo médico sanitario tendrá un énfasis en la intervención sobre los resortes individuales y familiares que se consideraban parte esencial de la etiología de aquellos comportamientos que eran catalogados como *patológicos* y que tenían efectos adversos en los procesos de crianza de los niños. Las modalidades de explicación de los problemas sociales como manifestaciones de problemas ocasionados en decisiones individuales comienzan a ejercer un fuerte influjo en la transformación de los dispositivos de intervención en lo social.

Las estrategias preventivistas de abordaje de los problemas sanitarios, instaladas hacia mediados del siglo xx, han tenido un desarrollo que ha trascendido el campo de la salud, lo cual ha conducido a algunos investigadores a destacar, por ejemplo, los aspectos «persecutorios» de las estrategias de promoción de la salud típicas del preventivismo (Castiel y Álvarez, 2007, p. 462): «la prevención se ha vuelto un elemento obsesivo en el campo de la salud y parece más bien ser una de las manifestaciones que acompaña el ambiente de alta desconfianza, incertidumbre e inseguridad que afecta el mundo moderno».

Es así como se introduce con fuerza renovada la cuestión de la responsabilidad del individuo en la prevención de las enfermedades, y se atribuye a la noción de *estilo de vida* un estatus relevante a la hora de justificar la responsabilidad individual en el cuidado de la salud. De esta forma, lo que se ha denominado *salud persecutoria* se presenta como un efecto secundario de la promoción de la salud, «como si el camino responsable para una buena salud dependiera esencialmente de acciones responsables individuales, sin cambios en el importante nivel de responsabilidad de empresas, de instituciones y en las relaciones políticas y económicas entre países» (Castiel y Álvarez, 2007, p. 464).

Por otra parte, en respuesta a este tipo de atribuciones se instituye

una estrategia de arquitectura social e ideológica apoyada en la premisa de la accesibilidad absoluta de la cognición y la primacía incondicional de la razón. Se reduce todo el complejo proceso, que tiene como objetivos cambios sustantivos, a meras alteraciones adjetivas comportamentales, (...) dependiente de refuerzos normativos basados en estrategias de concientización a partir de enfoques comunicacionales. (Castiel, 2010, p. 63)

La alianza entre las disciplinas médicas y sociales se fundó sobre una división del trabajo, en la que los agentes médicos recomendaban medidas de higiene para la prevención de las enfermedades, y los agentes del campo social se encargaban de la difusión de prácticas «saludables» dirigidas a las familias y, fundamentalmente, a las madres. Esta división del trabajo profesional acompaña el desarrollo de los dispositivos de protección social dirigidos a la infancia, implementados, con variantes, hasta nuestros días.

A su vez, el entramado institucional destinado al cuidado de la infancia se ha complejizado junto con las transformaciones en la familia y el creciente

ingreso de la mujer al mercado de trabajo. De esta forma, los dispositivos de protección y cuidado han tomado un mayor protagonismo en la medida en que la familia y, en particular, las madres comienzan a ejercer funciones en el campo productivo. Paradójicamente, asistimos hoy a ciertas modificaciones de estos soportes protectores construidos en el apogeo de nuestro temprano —aunque incompleto— Estado de bienestar y que significaron la asunción creciente de funciones que fueron expropiadas a las familias, a pesar de lo cual se apela nuevamente al papel central que estas deben desempeñar en el cuidado de sus miembros. Esto no significa que la familia y su incapacidad relativa para proteger a sus integrantes hayan perdido centralidad a la hora de justificar la intervención sociopolítica sobre ella. No obstante, sí se aprecian transformaciones, así como también ciertas continuidades en las modalidades de respuestas, construidas institucionalmente para hacer frente a las demandas y requerimientos de cuidados y protección.

La integración al mercado de trabajo, la acción reguladora del Estado y las redes de parentesco y la comunidad empiezan a sufrir transformaciones a lo largo del período, que afectarán su función protectora. Este proceso ha sido bien señalado por Lasch (1984) quien acuñó la expresión «socialización de la reproducción» que proletarizó la paternidad, de forma análoga a la «socialización de la producción» a partir de la cual el campesino y el artesano se convirtieron en asalariados. De este modo, las familias experimentaron un fuerte sentimiento de incapacidad para hacer frente a sus problemas y desafíos vitales sin contar con la orientación del conocimiento experto representado en la figura de los profesionales.

La familia es tratada como un objeto a modelar mediante estrategias que ya no significan una expropiación de funciones familiares por parte de las instituciones sociales —modalidad más bien característica del Estado de bienestar y bien señalada por Lasch (1984)—, sino que proponen la «intrusión de sistemas abstractos» en el hogar para capacitar a la familia en el desarrollo de sus funciones. Se advierte como tendencia el tránsito desde modalidades de intervención básicamente sustitutivas de la familia hacia modalidades básicamente prescriptivas sobre la familia (Vecinday, 2003, p. 71). En ese sentido, es posible afirmar que el espacio ocupacional de las profesiones asistenciales se ha expandido, y la emergencia de nuevos agentes profesionales en el campo de la atención a la primera infancia es expresión de esta ampliación.

El desarrollo psicomotor infantil gana centralidad dentro del conjunto de preocupaciones vinculadas a las intervenciones en la primera infancia, ocupando el lugar que otrora situaba a la mortalidad infantil como principal núcleo vertebrador del desarrollo de prácticas de cuidado. La adopción de nuevas medidas y estrategias de protección dirigidas a este sector poblacional se funda en la constatación de que, en la primera infancia, los riesgos observados en la salud, vinculados a problemas en el crecimiento y desarrollo, se traducen en bajos logros académicos en la edad escolar y en mayores probabilidades de deserción y rezago (Mides-PIAFRS [Programa Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social], 2005). La permanente referencia a los déficits esperables a partir de «riesgos observados en la salud» —es decir, en el crecimiento y el desarrollo— abona la emergencia de un campo permeable a la incorporación de agentes profesionales portadores de saberes específicos, donde salud y educación aparecen fuertemente interrelacionadas, aunque con un peso asimétrico. De este modo, se observa una creciente medicalización de los aspectos vinculados al desarrollo en la primera infancia, que en una etapa vital posterior se observará en las intervenciones sobre el aprendizaje o, más exactamente, sobre las *dificultades* de aprendizaje. La profesión y las tecnicaturas médicas ganan peso frente a las propias instituciones educativas, ya sea en la prevención, identificación temprana o en el tratamiento de alteraciones en el desarrollo en la primera infancia. Y también ganan peso frente a las familias que son demandadas desde ambas esferas institucionales para participar activamente en la promoción de prácticas de crianza que condensan cada vez menos sentido común y afectividad espontánea, y cada vez más conocimiento experto, intencionalidad consciente y racionalización.

Los procesos de medicalización del desarrollo infantil permiten comprender la casi mecánica adopción formalizada del enfoque de riesgo para el análisis de los problemas vinculados a la primera infancia. El enfoque de riesgo nace en el marco de estudios epidemiológicos, pretendiendo describir situaciones de ciertos grupos poblacionales, al tiempo que discriminan atributos conductuales o contextuales que, a nivel individual, permiten explicar la emergencia de la enfermedad. En la medida en que la epidemiología procura conocer para administrar, e investigar para anticipar, su preocupación incluye un polo poblacional y otro individual. Es razonable esperar que tanto el funcionamiento bipolar como el campo semántico que estructuran el enfoque de riesgo no resulten ajenos para la profesión médica y las tecnicaturas de la salud.

Cuando el riesgo se particulariza en la idea de estilo de vida, las estrategias de intervención sociopolítica se centran en las formas en que los individuos organizan su mundo social cotidiano. Las decisiones individuales son portadoras de escenarios de riesgo o seguridad y las estrategias basadas en el enfoque de riesgo promueven la adopción de ciertos comportamientos y el repliegue de otros considerados 'indeseables'. (Mitjavila y Vecinday, 2011, p. 82)

Así mismo, los procesos de medicalización del desarrollo infantil aparecen reforzados por los avances en el conocimiento científico. Tanto las neurociencias, desde el propio campo médico, como las ciencias sociales, desde cierta externalidad, han contribuido a fortalecer este embate medicalizador. Las primeras han centrado parte de sus preocupaciones en el origen biológico de ciertas características y comportamientos:

La comprensión del impacto de los problemas del desarrollo psicomotor y emocional de los niños en la pobreza y consecuentemente el papel de las alteraciones en este desarrollo, como mecanismo que contribuye a la reproducción de la pobreza y la exclusión, se ha visto enriquecida por los recientes aportes de la biología y las neurociencias. (GIEP, 2007, p. 91)

De este modo, fenómenos como la criminalidad, la exclusión o toda otra forma de «desvío comportamental» pueden ser rastreados en sus orígenes a partir de una comprensión más acabada del funcionamiento neurológico estrictamente o biológico en su expresión más amplia.

Puede resultar arriesgado afirmar que los procesos que condicionan la exclusión se instalan tan tempranamente y que podría hablarse de 'una biología de la exclusión'. Pero si recordamos las características de la fragmentación social así como las condiciones que deberían desarrollarse a efectos de una inserción creativa en el mundo actual, comienza a ser más claro el precoz inicio de una historia de exclusión (...). Nuevamente aparece confirmado, desde la biología, cómo estas carencias tempranas condicionan el fracaso escolar y la posterior inserción social. (GIEP, 2007, pp. 92-93)

La discursividad construida con base en las neurociencias resignifica la dimensión biológica del sujeto y la coloca en un lugar predominante. Según afirma Ehrenberg (2009), las disciplinas hoy reagrupadas bajo el nombre de neurociencias se interesaban por el aprendizaje y el movimiento, los sentidos,

por enfermedades neurológicas tales como el alzheimer y por el campo de las enfermedades mentales. Es a partir de la década de los ochenta del siglo xx que, acompañando las nuevas técnicas de imagenología cerebral, estas disciplinas logran trascender su campo tradicional, ampliando hacia otras áreas referidas al estudio de las emociones los comportamientos sociales y los sentimientos morales, inaugurando así «una biología de la conciencia o del espíritu» (Ehrenberg, 2009, p. 188).

El discurso de las neurociencias parece abonar la línea argumentativa de la individualización de los problemas del desarrollo, en la medida en que entrelaza la dimensión biológica con aquellas decisiones familiares que sitúan a los niños en situación de riesgo. En ese sentido, el Programa Uruguay Crece Contigo, uno de los programas *insignia* del gobierno progresista desde el 2012 a la actualidad, basó su línea argumentativa en el desarrollo cerebral y en la incidencia en aquellos factores que se presupone generan resultados en el desarrollo posterior en la infancia. La difusión de este fundamento en el público en general produjo niveles de llegada interesantes con relación a cuánto los aspectos nutricionales (básicamente ingesta de hierro), la estimulación psicomotriz y los cuidados de salud —y la relación de esto con pautas de crianza y «correctas decisiones familiares»— podían poner en juego el futuro de los niños menores de tres años en nuestro país. En tal sentido, Ehrenberg (2009, p. 202) afirma que «Las razones del éxito popular de las neurociencias están menos relacionadas a sus resultados científicos y prácticos que al estilo de respuesta dada para los problemas formulados por nuestro ideal de autonomía individual generalizada». Ellas también suscitan «la esperanza de que sean dadas a todos técnicas de multiplicación de las capacidades cognitivas y de control emocional, igualmente indispensables a tal estilo de vida».

Instrumentos como la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (Endis, 2013), permitieron centrar la atención en aquellas prácticas vinculadas a la salud y la alimentación de los niños, estilos de crianza, y cómo estos impactan en el desarrollo infantil. Por ejemplo, las prácticas de crianza fueron definidas como

las formas en que los padres se relacionan con sus hijos y a los comportamientos específicos que adoptan para lograr determinados objetivos en su socialización; por ejemplo, ayudar a los niños a hacer



los deberes, controlar las horas que miran televisión, pegarles o gritarles. (Cabella y Nathan, citados en Endis, 2013).

Los autores mencionados identifican un conjunto de dimensiones que, medidas por determinados indicadores y con el uso de un índice, construyen perfiles de riesgo entre los niños, caracterizado desde muy bajo hasta muy alto. Algo similar ocurre con los requisitos de ingreso a programas focalizados para embarazadas y primera infancia, de los cuales se destaca Uruguay Crece Contigo, donde se utilizan criterios de daño o riesgo biológico tales como: presencia de anemia, infecciones de transmisión sexual en el embarazo, alteraciones en el crecimiento y nutrición, bajo peso, retraso de talla, emaciación, alteración en el desarrollo de acuerdo a pautas nacionales, infecciones congénitas, depresión, sobrepeso y obesidad, entre otras. Los criterios de riesgo social también están presentes en las pautas de selección, pero subordinados a los biológicos o sanitarios. Con estos ejemplos se quiere destacar el uso de formas cada vez más sofisticadas para la medición de ciertos comportamientos y su categorización de acuerdo con criterios de clasificación cada vez más medicalizados. Criterios que conducen, al parecer, a una creciente fragmentación y tecnificación en las formas de abordaje implementadas por las profesiones del campo sociosanitario que, en última instancia, siguen siendo depositarias de fuertes mandatos socioinstitucionales de una sociedad hipermedicalizada. Como afirman Chavez et al. (2016, p. 8), «son las ciencias de lo social reflejándose en las ciencias naturales las que dividen el dominio de lo social en cuestiones de relevancia científica o problemáticas de interés social o público». Como fue mencionado anteriormente, un conjunto de profesiones (bajo la forma de operadores sociales en el caso de Uruguay Crece Contigo) son llamadas a intervenir en el espacio familiar para estimular la apropiación, sobre todo en la madre, de aquellas formas de crianza que los saberes expertos identifican como favorables al desarrollo infantil (Beltrán y Espeldoye, 2018).

## REFLEXIONES FINALES

El trabajo se propuso reflexionar, desde un abordaje sociohistórico, acerca de las diferentes representaciones sobre la primera infancia que, siendo construidas socialmente, alcanzaron cierta materialización institucional en dispositivos de intervención sobre problemas considerados relevantes.

La tarea de comprender las viejas y nuevas formas de gestión social sobre un grupo poblacional en particular exige el rastreo y la identificación de las condiciones sociohistóricas y las racionalidades que posibilitaron unas y otras dotando de cierta materialidad a cada dispositivo de intervención. Se puede afirmar que, hacia principios del siglo xx, las preocupaciones sociales al respecto estuvieron asociadas a tres tipos de problemas: el abandono, la mortalidad infantil y las prácticas de crianza. El primer problema condujo a propuestas estatales vinculadas a dispositivos de encierro. En el caso de la mortalidad infantil, una serie de organizaciones, disposiciones reglamentarias y organismos internacionales constituyeron un entramado institucional cuyo objetivo fue la vigilancia organizada en torno a la familia, en particular la figura de *la madre*, respecto a las prácticas de crianza. Dichos dispositivos fueron organizados a partir de procesos extendidos de medicalización de la sociedad.

En ese sentido, parece observarse la relativa persistencia de algunas bases institucionales que dan soporte a las intervenciones sobre la primera infancia y que conducen a la jerarquización del papel de la familia, la promoción del desarrollo de determinadas prácticas de crianza (siempre contrapuestas a otras desplegadas *normalmente*) y la determinación de prescripciones sobre el ejercicio de la función materna.

Quizá el tránsito del higienismo al preventivismo constituye una de las mayores rupturas observadas en la ingeniería social de los dispositivos de intervención, que, desde el campo médico sanitario, tuvo una extensión a otras áreas que anteriormente eran ajenas a su influencia. Dicho tránsito tuvo su sustento en la transformación de los modelos etiológicos que intentaban explicar el origen de las enfermedades. Se trata de una transformación de los presupuestos, de los objetivos y de los instrumentos de abordaje de los problemas simultáneamente sociales y sanitarios, jerarquizando al individuo frente al medio. Tal jerarquización, a su vez, contribuye fuertemente a la expansión de los procesos de medicalización de la sociedad, que por su propia naturaleza tienden a individualizar lo social, en un sentido amplio, y a clasificar el mundo social en términos de salud y enfermedad, de normal y patológico. Es sobre estas operaciones básicas de clasificación que se montan los discursos y estrategias de intervención que promueven, en nombre del autocuidado o del cuidado de los *dependientes*, la transformación de pautas, creencias, comportamientos, valores, etcétera.

Es posible afirmar que la preocupación central de los operadores del campo de la primera infancia se centra en el desarrollo de sistemas de vigilancia y cuidado, volcados hacia la promoción de prácticas de crianza promotoras del desarrollo infantil. En ese sentido, los aportes de las neurociencias se constituyen en fundamento central de estas intervenciones. La familia y, más específicamente el ejercicio de la maternidad, continúa siendo los espacios privilegiados en la búsqueda de transformaciones comportamentales tendientes a disminuir los riesgos para el desarrollo psicomotor del niño.

En síntesis, el estudio realizado permitió identificar partes del entramado institucional configurado alrededor de la primera infancia y sus modificaciones a lo largo del período. Tres han sido los aspectos centrales: i) los problemas considerados relevantes y frente a los cuales se hace imprescindible la intervención del Estado. Ellos se fueron modificando a lo largo del período. Tal el caso de la elevada tasa de mortalidad infantil a lo largo de la primera mitad del siglo xx y su escasa significación actual, y la preeminencia en el presente de los problemas de desarrollo psicomotor. A pesar de esa transformación, siguen vigentes en la vida social ciertos procesos de intervención que se vinculan a ese origen, por ejemplo, la sospecha que sigue pesando sobre las clases populares acerca de la falta de cuidados hacia los niños; ii) en segundo lugar, las clasificaciones en las que se encuadran los distintos aspectos de la vida infantil, que fueron y continúan siendo incluidos en la distinción normal/ patológico, y por tanto siguen siendo objetos de los procesos de medicalización de la vida social; iii) por último, el discurso de las neurociencias parece abonar la línea argumentativa de la individualización de los problemas del desarrollo, en la medida en que entrelaza la dimensión biológica con aquellas decisiones familiares que sitúan a los niños en situación de riesgo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barrán, J. P. (1992). *Historia de la sensibilidad en el Uruguay. El disciplinamiento. Tomo 2*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Barrán, J. P. (1995). *Medicina y sociedad en el Uruguay del Novecientos. La invención del cuerpo. Tomo 3*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Beltrán, M. J. y Espeldoype, C. (2018). Un análisis de los criterios de selección de beneficiarios en el Programa de Acompañamiento Familiar de Uruguay Crece Contigo. *XII Congreso Nacional de Trabajo Social:*

*Transformaciones sociales, protección social y trabajo social.*  
Montevideo.

- Birn, A. E., Pollero, R. y Cabella, W. (2003). No se debe llorar sobre leche derramada: el pensamiento epidemiológico y la mortalidad infantil en Uruguay, 1900-1940. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 14(1).
- Boltanski, L. (1974). *Puericultura y moral de clase*. Laia.
- Castiel, L. D. y Álvarez-Dardet, C. (2007). La salud persecutoria. *Revista Saúde Pública*, 41(3), 461-466.
- Castiel, L. D. (2010). Riscos catastróficos e seus enredos: a hiperprevenção como forma de vida medicada. En S. Caponi, M. Verdi, F. S. Brzozowski y F. Hellmann (Orgs.), *Medicalização da vida, ética, saúde pública e indústria farmacêutica* (pp. 49-71). Unisul.
- Chavez, J., Hontou, C., y Piquinela, P. (2016). La proximidad en las políticas públicas: tensiones entre el abordaje de la vulnerabilidad social y la evidencia científica. *Revista Polis e Psique*, 6(2), 5-24.
- Donzelot, J. (1986). *A policia das famílias* (2.a ed.). Graal.
- Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud [Endis]. (2013). Cabella, W., De Rosa, M., Failache, E., Fitermann, P., Katzkowicz, N., Medina, M., Mila, J., Nathan, M., Nocetto, A., Pardo, I., Perazzo, I., Salas, G., Salmentón, M. C., Severi, C., y Vigorito, A. (2013). *Salud, nutrición y desarrollo en la primera infancia en Uruguay. Primeros resultados de la endis. Grupo de estudios de familia*. Instituto Nacional de Estadística-Universidad de la República-Ministerio de Desarrollo Social.
- Ehrenberg, A. (2009). O sujeito cerebral. *Psicología Clínica*, 21(1), 187-213.
- Grupo de Interdisciplinario de Estudios Psicosociales (GIEP) (2007). Desarrollo infantil e integración en la sociedad uruguaya actual. En M. De Martino y L. E. Morás (Comps.). *Sobre cercanías y distancias. Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual*. Ediciones Cruz del Sur.
- Lasch, C. (1984). *Refugio en un mundo despiadado. Reflexión sobre la familia contemporánea*. Gedisa.
- Laplantine, F. (1991). *Antropologia da doença*. Martins Fontes.

- Leopold, S. (2002). *Tratos y destratos, políticas públicas de atención a la infancia en el Uruguay (1934-1973)*. [Tesis de maestría, Universidad Federal de Río de Janeiro-Universidad de la República, Uruguay].
- Mitjavila, M. y Vecinday, L. (2011). El enfoque de riesgo como dispositivo individualizador en el campo social. En B. Lorente (Org.). *Transformaciones del Estado Social. Perspectivas sobre la intervención social en Iberoamérica* (pp. 79-104). Miño y Dávila Editores.
- Morás, L. E. (1992). *Los hijos del Estado. Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay*. SERPAJ Uruguay-Facultad de Ciencias Sociales.
- Ortega, E. (2008). *El Servicio Social y los procesos de medicalización de la sociedad uruguaya en el período neobatllista*. Trilce.
- Ortega, E. y Vecinday, L. (2009). De las estrategias preventivistas a la gestión del riesgo: notas sobre los procesos de individualización social. *Fronteras*, (5), 11-20.
- Pellegrino, A., Cabella, W., Paredes, M., Pollero, R., y Varela, C. (2008). De una transición a otra: la dinámica demográfica del Uruguay en el siglo XX. En B. Nahum (Ed.). *El Uruguay del siglo XX. La sociedad*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Vecinday, L. (2003). El proceso de globalización y su impacto en los patrones de regulación sociopolítica. *Revista Serviço Social e Sociedade*, (76), 58-77.

## FUENTES DOCUMENTALES

- Mides - PIAFRS. (2005). Modelo de atención a niños menores de 4 años y sus familias. Informe de difusión pública de resultados del año 2005.



EL TRABAJO PRECARIO EN LA  
POLÍTICA SOCIOASISTENCIAL

LAURA VECINDAY





## INTRODUCCIÓN

La transformación de los servicios públicos, y en particular los sociales, ha sido uno de los blancos de los procesos de reforma del Estado que, de forma más o menos gradual, fueron (y continúan siendo) ensayados en gran parte de los países latinoamericanos. Si el empleo estándar (es decir, digno, protegido, formal, estable) significó la inscripción del trabajador en sistemas de garantías y protecciones colectivas, la reconversión productiva puesta a andar allá por la década de los setenta del siglo xx ha obstaculizado su aún débil expansión en América Latina, donde la informalidad y la precariedad del trabajo han sido rasgos estructurales del mercado laboral. Inicialmente centradas en la producción de mercancías, las nuevas formas de organizar el trabajo y la producción también han permeado el campo de los servicios, incluidos los sociales, que son el foco de atención de este capítulo en el que me propuse examinar las formas que toma la precariedad laboral en el marco de la política socioasistencial desarrollada por el Ministerio de Desarrollo Social (Mides) observando, fundamentalmente, las condiciones de empleo y las relaciones con el trabajo en los programas de proximidad implementados desde 2012: Cercanías, Uruguay Crece Contigo y Jóvenes en Red. Para ello identifiqué las manifestaciones de precariedad del empleo (parte I) y del trabajo (parte II) en estos programas, considerando la propuesta que Paugam (2015) edifica con base en los aportes de Castel y Bourdieu. Para esta perspectiva, la precariedad debe ser observada en su doble dimensión (respecto al trabajo y respecto al empleo), considerando las dinámicas de estas precariedades, así como los efectos mutuos que producen. La revisión de este capítulo nos encuentra a seis meses de gobierno de la coalición política liderada por el Partido Nacional.<sup>1</sup> Incorporo los anuncios de las nuevas autoridades del Mides, pues ofrecen pistas significativas sobre las razones y la orientación política del gobierno para transformar los servicios públicos en general y los sociales en particular.

---

1 Partido tradicional del Uruguay que —luego de quince años de gobiernos del Frente Amplio, fuerza política ubicada a la izquierda del espectro político nacional— triunfa en noviembre de 2019, coaligado con partidos políticos de orientación variada, pero con predominio de componentes ideoculturales políticamente conservadores y económicamente liberales.

## **LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PRECARIEDAD O LA PRECARIEDAD COMO RASGO ESTRUCTURAL**

Es conocido el argumento de que «la precariedad laboral es el mal menor, esa solución de compromiso para que al menos más personas trabajen y el desempleo sea inferior» (Alonso y Fernández, 2009, p. 230). Dicho así, pareciera que la precariedad se reduce a una estrategia momentánea para enfrentar la crisis del empleo logrando cierta adhesión y legitimidad cuando es presentada como el «mal menor». Sin embargo, la precariedad es un rasgo estructural impreso en las formas del vínculo laboral que fueron promovidas a partir de la década de 1970, cuyos efectos alcanzan no solo al valor del trabajo, sino también a las condiciones laborales en su conjunto (es decir, tanto aquellas que hacen al contrato de trabajo como aquellas asociadas a las condiciones de realización de la tarea). La precariedad laboral, lejos de constituir una estrategia para disminuir el desempleo, se ha institucionalizado o, en otras palabras, se trata de un rasgo estructural del mercado laboral y, por ello, continuó expandiéndose aún en contextos de crecimiento económico y con reducidos niveles de desempleo tanto a nivel privado, campo donde se ha desarrollado especialmente, como también en el espacio público, que se había caracterizado por el tipo ideal del empleo estándar.

Veamos en primer lugar cómo se expresa la precariedad del empleo para luego detenernos en sus manifestaciones en el trabajo de los operadores de la política socioasistencial.

### **LA PRECARIEDAD DEL EMPLEO**

La precariedad del empleo refiere al deterioro y la fragilización del conjunto de protecciones y derechos sociales asociados a la relación salarial en el marco de la cual

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

Este estatuto funcionó como una realidad para algunos y como un objetivo (y un horizonte) para muchos. Tanto por su condición de experiencia vivida por unos como por lo que representa simbólicamente como expectativa y objeto de lucha para otros, este estatuto viene siendo degradado a partir de las últimas tres décadas del siglo xx.

La expresión *empleo periférico* refiere a formas degradadas de la condición salarial que se configuran cuando falta al menos alguno de estos elementos: «la durabilidad de la relación laboral, un único empleador, el tiempo completo con el salario correspondiente a la actividad normal y permanente en la empresa» (Paugam, 2015, p. 69). La precariedad así considerada, es decir, como una desviación del modelo estándar o normal de trabajo (Grassi, 2009), afecta a buena parte de los trabajadores de la política socioasistencial. Por un lado, la tercerización de los servicios sociales, estrategia típica de los años noventa, no se ha revertido en el transcurso de estas primeras décadas del siglo xxi. La coparticipación público-privada es un componente de la reforma gerencial de los Estados, que difundiera el CLAD sobre fines de los años noventa, y se funda sobre la discriminación entre actividades de competencia estatal exclusiva y aquellas que pueden ser transferidas hacia las organizaciones de la sociedad civil. En esa dirección, los programas del Mides han sido implementados mediante contratos con organizaciones de la sociedad civil (osc). Mientras el Mides reserva para sí las definiciones centrales sobre la política socioasistencial (objetivos, recursos, reglas, normas y procedimientos), a las organizaciones de la sociedad civil les compete ejecutar las intervenciones y contratar a los trabajadores encargados de la prestación del servicio. Por un lado, el Mides mantiene la tendencia planificadora, directriz y tecnocrática del Estado, al tiempo que expresa el rechazo de una concepción pública de la asistencia que haga del Estado el responsable directo de su implementación (Castel, 1984) dando lugar a formas tercerizadas de coestión.

Hasta 2013 más del 80% de los trabajadores de la que fuera la Unidad de Seguimiento de Programas del Mides habían sido contratados de forma tercerizada, aunque desempeñaban tareas en la sede del Ministerio y propias de los cometidos ministeriales. En 2015, según la Oficina Nacional de Servicio Civil, el Mides tenía un total de 1941 trabajadores, de los cuales apenas 386 eran empleados públicos, mientras que el resto mantenía distintas formas de vinculación con el Estado. En el caso de los trabajadores sociales, «el Mides es el organismo que presentaba los mayores niveles de tercerización» (Claramunt et al., 2015, citado en Vecinday y Mariatti, 2018, p. 58), de acuerdo con los datos

recogidos en el Primer Censo de Trabajadores Sociales. Corresponde señalar que entre 2017 y 2018 el Mides promovió la regularización de funcionarios vinculados exclusivamente a tareas y funciones centrales de esta secretaría, incorporándolos a la función pública. Distinta fue la suerte de los trabajadores que, mediante convenios de gestión (tercerizaciones) con organizaciones de la sociedad civil, se desempeñaban en la ejecución de los programas sociales desplegados en territorio, tercerización creada y promovida por el mismo Estado, el cual a través de la legislación habilita estas formas flexibles de uso del trabajo (Frade, 2007). La mayoría de los trabajadores que entrevistamos o participaron de los grupos focales se vincularon con el Estado a través de formas de empleo periférico por la tercerización de su vínculo laboral con el Estado. Se trata de trabajadores contratados por organizaciones de la sociedad civil que, en régimen de competencia, licitan la prestación de servicios sociales financiados por el Estado. Esta fuerte presencia de vínculos laborales tercerizados también fue observada por Claramunt (2018),<sup>2</sup> quien señala que el Mides es el espacio ocupacional del trabajo social que presenta los mayores niveles de tercerización (uno de cada tres de los egresados que se desempeña en dicha institución tiene un contrato de carácter privado, el 10 % se vincula como consultor y el 5 % declara otro tipo de relación).

Sobre la estabilidad del empleo, los trabajadores señalan que sus contratos tercerizados son a término, pese a que desarrollan actividades permanentes y sistemáticas al servicio del Estado y en relación de dependencia con las osc. Estos trabajadores tercerizados constituyen la «burocracia a 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, p. 29). Esta burocracia a la sombra, concebida para dar flexibilidad al sistema de personal e incrementar los vínculos laborales con el Estado bajo formas alternativas al servicio público de planta, no solo no ha dejado de crecer, sino que ha generado relaciones de interdependencia con la burocracia formal de tal modo que esta debe ser analizada como un sistema único de provisión de bienes y servicios, ya desde fines del siglo xx (Martínez Silva, 1980). De este modo, el trabajo estable «se torna, entonces, (casi) virtual (...) y vemos su sustitución por las tercerizaciones, por gran parte

---

2 Corresponde aclarar que el trabajo de Claramunt examina los espacios ocupacionales y condiciones de trabajo de los Trabajadores Sociales exclusivamente, pero igualmente la cifra resulta ilustrativa del fenómeno.

de las flexibilizaciones, por las formas de trabajo *part time*, por las diversas formas de emprendedurismo, cooperativismo, trabajo voluntario, tercer sector, etcétera» (Antunes, 2007, p. 35). Sobre este punto se desprende del estudio de Claramunt (2018) que solo un 58% de los profesionales censados mantiene un contrato permanente, mientras que en la institucionalidad pública «tradicional» (INAU, Salud Pública, ANEP y otros) la estabilidad de los contratos supera el 80%. La incertidumbre sobre la continuidad de la relación laboral es, entonces, un atributo derivado de la prestación tercerizada de los servicios socioasistenciales. Ejemplos de ello emergieron en el marco de los grupos focales con trabajadores de estos servicios:

El año pasado cuando fuimos a licitación el programa estuvo por cortarse, iba a haber un período ventana y solo sabíamos que hasta determinada fecha seguiría funcionando con fondos BID pero después nadie sabía qué iba a pasar con el programa (...) cada dos años se está licitando y no sabemos, es sumamente precario ya desde nuestro lugar.

A la inestabilidad laboral se le suman otros espacios de incertidumbre. Los trabajadores relataron cómo su vínculo laboral fue alterado cuando se modificó la fuente de financiación desde el BID al presupuesto estatal: «muchos se quedaron sin el trabajo porque se dispuso la imposibilidad de desempeñarse en más de un programa del ministerio»:

Ahí el Mides lo que dijo fue que el Estado no puede pagar dos sueldos, entonces a las personas que tenían un empleo público las cesó, sin ser estrictamente un empleo público, porque es una tercerización, y eso fue uno de los cambios que hubo en el 2015.

De la mano de dicho cambio también se modificaron las exigencias de formación profesional desplazando a trabajadores que habían sido contratados en el marco de estos programas:

Los psicólogos sociales por ejemplo no laburan más en Cercanías (...) hasta 2012 podía trabajar una persona que no había terminado ni la mitad de la carrera pero que tenía mucha experiencia, e ingresaba. Después cuando se pasa de fondos BID a fondos públicos cambian los términos de referencia y hay que reformular un montón de cosas (...) y las carreras de psicología social que no tienen validez académica o universitaria no pueden laburar más, lo mismo que los educadores populares, educadores sociales sí.

La institucionalidad de la política socioasistencial también opera como fuente de incertidumbre y precariedad tanto del empleo como del trabajo. ¿Dónde está la institución? Esta interrogante emerge casi naturalmente de la observación de las prácticas de los operadores de Cercanías. Estamos habituados a asociar el funcionamiento de una institución con una localización edilicia que aquí está ausente; las intervenciones se despliegan en el territorio sin que se haya previsto una sede que constituya material y simbólicamente el lugar de la institución en el espacio territorial. Ello trae consecuencias sobre la organización y las condiciones de trabajo, así como sobre la propia relación de servicio que se establece entre los operadores y las poblaciones atendidas. En el marco de los grupos focales, los trabajadores se refirieron a este tópico en los siguientes términos:

Lo locativo es un lugar de referencia para las otras instituciones y para la gente.

A nosotros no nos exigen sede para anclar y sin embargo para nosotros es muy importante (...) las familias reconocen la sede porque tienen una historia de haber circulado por la institución y de vincularse, que asocian con la sede.

Nosotros nunca tuvimos la base edilicia, todos los días estamos peleando para ver dónde paramos, dónde vamos al baño, y eso hasta el día de hoy, y hace cuatro años que estamos en los barrios.

Y también algo que decían los compañeros sobre la falta de espacios para nosotros, que hemos tenido que hacer entrevistas en una parada de ómnibus o ir al baño a la estación de servicio de la ruta.

En esto de poder pasar y dejar directamente el tupper de la comida que quieras hace que uno transite de otra forma..., porque no llevas dos kilos arriba en la espalda, porque a veces cuando queremos acordar hicimos 8 km, 10 km, 12 km caminando.

En el apartado siguiente retomo este punto para examinar cómo el desdibujamiento institucional en estos programas afecta el reconocimiento social de la tarea, tanto por parte de otros profesionales como del entramado institucional y la propia población destinataria de las políticas y prestaciones.

Pero la pregunta acerca de ¿dónde está la institución? admite otra respuesta posible si lo que observamos son los mecanismos de privatización, tercerización

y cuasi mercado<sup>3</sup> a través de los cuales se despliega buena parte de la política socioasistencial: si bien el Mides centraliza algunos aspectos de la hechura y revisión de las prestaciones asistenciales, estas llegan a la población mediante su contacto directo con los representantes de la burocracia callejera<sup>4</sup> (Lipsky, 1980) y en las sombras. Si el control de la burocracia callejera ha sido un dolor de cabeza para las administraciones, su carácter *sombrío* justificó la emergencia de burocracias de control, evaluación y monitoreo indispensables para enfrentar la dispersión institucional producto de la *descentralización* y *tercerización* envueltas en los mecanismos de cuasi mercado. Bajo esta forma de provisión de la oferta de servicios sociales se cobijaron las nuevas formas de contratación y uso del trabajo profesional, pues el Estado deja de ser su proveedor o su proveedor único o principal —según la esfera de política a la que hagamos referencia— para reservarse, como fuera dicho, las funciones de dirección, evaluación y financiación. En pocas palabras, los cuasi mercados y la burocracia a la sombra son parte del mismo fenómeno pues en ellos: i) el Estado retiene el control financiero, ii) el Estado no provee el servicio que será ofrecido por terceros (con y sin fines de lucro) que compiten entre sí por la clientela de tales servicios (Le Grand, 1998, p. 725).

La contratación bajo la figura de operador social también contribuye con la precarización del empleo en la política socioasistencial. La nominación de los cargos, bajo un genérico *operador social* da cuenta de lo que se busca en

3 La provisión de servicios públicos organizada bajo el modelo de cuasi mercados introduce mecanismos de la competencia mercantil. En un cuasi mercado los servicios de bienestar social «no se compran ni se venden en un mercado tradicional donde los precios y las cantidades son determinados por la acción de la oferta y la demanda (...) a diferencia de un mercado tradicional, en el cuasi mercado participan, por el lado de la oferta, un agente (proveedor) que puede ser tanto una empresa municipal como un operador privado; y por el lado de la demanda, dos agentes: los individuos que demandan un servicio público (el usuario) y la autoridad» (Salas, 2017, p. 201). En pocas palabras, en un cuasi mercado los servicios públicos son financiados por el Estado y ofrecidos por proveedores públicos o privados. El supuesto es el mismo para el mercado competitivo y el cuasi mercado: la calidad de los servicios se verá beneficiada de la competencia entre proveedores. Más claramente ensayado en el campo de la prestación de servicios de salud, este modelo es reproducido en otras áreas, incluyendo la socioasistencial, aunque de forma incompleta, al menos por ahora.

4 La burocracia «callejera» de Lipsky (1980) está conformada por aquellos empleados que, en relación directa con la población, «conceden acceso a los programas del gobierno y prestan servicios en ellos».

aquel trabajador: un operador (del lat. *operator*, -oris ‘el que hace’), es decir, un «profesional que maneja aparatos técnicos» (RAE) y, en segundo lugar, lo genérico de lo social que reenvía a la flexibilidad y polivalencia esperada de un trabajador que no debiera refugiarse en perfiles profesionales para defender especificidades y autonomías que serán acusadas de reacciones corporativas (Vecinday, 2017). Sobre este tópico, Rodríguez et al. (2012) señalan que «la figura del operador social no está delimitada, sino que los que están definidos son los objetivos de los programas, y en función de estos se diagrama la función». De este modo, la emergencia de figuras como la del operador representa el viraje desde los perfiles profesionales a las funciones según objetivos para delimitar cuáles serán sus atribuciones y competencias. Estamos ante una figura imprecisa y, aunque parezca contradictorio, esta imprecisión es programada: la figura del operador social queda divorciada de las especificidades y los perfiles profesionales y se aproxima a la imagen del trabajador polivalente de la fábrica.<sup>5</sup> Así fue planteado por los operadores en los grupos focales:

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 con la lactancia materna y la alimentación, o sea, que diluye las fronteras del saber de cada una de las profesiones.

Sobre esta ambigüedad como base se dibujan los perfiles técnicos a medida de los objetivos de los programas. Una vez definidos los perfiles por fuera de los anclajes disciplinares y en función de la tarea a ejecutar, la evaluación de las prácticas profesionales queda sujeta solamente a los parámetros de la institucionalidad contratante. Para esta, según Joan Lacomba, «lo concreto y cuantificable es lo que cuenta con el fin de ser operativos, y los profesionales

5 En la entrevista que realizáramos a quien fuera el director del programa Uruguay Crece Contigo dialogamos acerca de la figura del operador. Concretamente le preguntamos si tras la figura del operador social había una nueva forma de pensar los recursos humanos. «Está pensado en la función que vas a cumplir» fue su respuesta y, más adelante, agrega: «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». Consultado acerca de qué aportaba la construcción de esta nueva figura, menciona las defensas corporativas de las profesiones: «Bueno, en esas micromedidas también se van jugando partidos que pueden flexibilizar las culturas institucionales, si no las corporaciones reaparecen siempre, ¿no?».



más valorados son aquellos que acrediten su capacidad de gestión, de manera acorde con un modelo de ingeniería social» (Hamzaoui, 2005, Prólogo, p. 18). A su vez, la polivalencia y la multifuncionalidad resultan en la intensificación de los ritmos, tiempos y procesos de trabajo (Antunes, 2007, p. 34).

La figura del operador social precede a su introducción en el Estado a través del Mides. Esta figura tiene sus antecedentes en el mundo de las organizaciones no gubernamentales que la vieron nacer, y su adopción por parte del Estado pareciera inscribirse dentro del paquete de reformas del servicio público copiado de los modelos de gestión del sector privado.<sup>6</sup> Cuando las instituciones construyen figuras técnicas desacopladas de la formación disciplinar y, en ese proceso, desdibujan y amalgaman las fronteras disciplinares, el resultado es la vulneración de los perfiles profesionales definidos por las propias profesiones. Ese es el sentido atribuido a la idea de *desprofesionalización*, es decir, no refiere solamente a la sustitución de trabajo profesional por no profesional o cuasi profesional —que también sucede—, sino que se trata de un proceso en el que el peso y el aporte de la formación específica y las definiciones profesionales acerca de sus ámbitos de competencia son desacreditados. A modo de ejemplo, en uno de los llamados a la conformación de Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAFA) se observa la desprofesionalización en sus dos sentidos recién expuestos. Como negación de las fronteras entre disciplinas profesionales, la convocatoria establece que cada equipo deberá estar integrado por técnicos «en las áreas de Trabajo Social, Psicología, Educación Social, Ciencias Sociales, Salud y/u otras ciencias sociales y humanas». Como sustitución de trabajo profesional por cuasi profesional la misma convocatoria establece que «los integrantes del equipo deberán al menos, ser estudiantes avanzados (con más del 80 % de las materias/créditos aprobadas/os) en el campo de las áreas mencionadas».<sup>7</sup> El reclutamiento, entonces, no se apoya en una exigencia de certificaciones específicas, pues la figura del operador social no tiene correlato

---

6 De un intercambio informal entre colegas, ocurrido meses después de la creación del Mides, alguien disparó la idea de que el Ministerio se comportaba como habitualmente lo hacían las grandes ONG: la gestión de una multiplicidad de proyectos muchas veces inconexos y fragmentados, llevados adelante por personal con contratos a término y desperfilados de sus saberes profesionales bajo la figura de operador que, como vimos, se construye por fuera y por encima de los perfiles profesionales particulares de las disciplinas entendidas como áreas de conocimiento/intervención.

7 Disponible en: [https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pliego\\_636765.pdf](https://www.comprasestatales.gub.uy/Pliegos/pliego_636765.pdf)

con ninguna formación profesional reconocida y certificada. En su lugar, «los empleadores fijan su atención en un haz de expectativas o exigencias que remiten a características del comportamiento, de los conocimientos, del lenguaje» como la capacidad de escucha y decisión, iniciativa, control de sí, discreción, cualidades pedagógicas, etcétera (Demazière, 2009, p. 101).

Los bajos salarios, la falta de estabilidad, la ausencia de una carrera funcional y el multiempleo son experiencias comunes para los trabajadores de la política socioasistencial. Más que la desocupación (que suele replegar a los trabajadores organizados a posiciones defensivas) son el multiempleo, las bajas remuneraciones y la inestabilidad laboral los principales ingredientes de precarización. La relación salarial fue atacada en primer lugar a partir de las nuevas configuraciones del contrato de trabajo. La relación con el empleo que mantienen estos trabajadores se enmarca, como fuera dicho, en contratos precarios y a término que impulsan trayectorias laborales en las que se transita por diversos programas y (cuasi)instituciones (o instituciones *flexibles*), con bajos salarios, sin expectativas de futuro, es decir, de construcción de una identidad y una carrera profesional cobijadas y promovidas por entornos institucionales sólidos: «Poco queda ya, por tanto, de la escala de ocupaciones fordistas definida como un continuo con retribuciones crecientes según se ascendía por ella, pero con derechos formales prácticamente homogéneos a lo largo de la escala» (Alonso y Fernández, 2009, p. 245). Y como vemos, esto acontece al interior del Estado que, por un lado, combate la precariedad y, concomitantemente, la formaliza con disposiciones legales que se desvían del contrato estándar de duración indeterminada y derechos sociolaborales asociados. Fue así que la ampliación de las capacidades estatales en el campo de la asistencia social se sirvió de formas de empleo periféricas para la provisión de servicios sociales dirigidos a la población pobre. En el marco de la precarización estructural del trabajo se adoptan nuevas formas de flexibilización salarial, horaria, funcional u organizativa. Antunes (2007) se refiere a la emergencia de «falsas cooperativas» y al «emprendedurismo» como ejemplos de esta precarización estructural. Buena parte de los trabajadores de estos programas cobijan su actividad bajo estos formatos. Las formas de empleo periférico afectan directamente la estabilidad laboral, que, a su vez, conduce a la competencia generalizada entre los trabajadores que son invitados a confirmar su lealtad a los mandatos institucionales para aumentar sus oportunidades de renovación y permanencia, lo cual también

tiende a inhibir la formulación de demandas colectivas promeiora de las condiciones laborales.

Si bien las acciones del gobierno iniciado en marzo del 2020 escapan al horizonte temporal de este trabajo, no se pueden obviar sus anuncios sobre las formas de contratación de quienes, hasta ahora, mantenían su vínculo laboral con financiación pública e intermediado por las osc contratantes. Con la nueva propuesta se mantiene la tercerización de los contratos eliminando la intermediación de las osc en la implementación de algunos programas. Desde el Mides se argumenta a favor de los cambios, señalando que la ejecución tiene que estar «en manos» del Ministerio «para que sea más transparente», porque «la tercerización implica muchos jefes que desdibujan la responsabilidad» y «genera mucha movilidad de recursos humanos cuando lo que se necesita es estabilidad».<sup>8</sup> Asimismo, con la reforma se fusionan programas como Uruguay Crece Contigo y Cercanías, porque ambos ponen «la mira en la familia» alcanzando un ahorro próximo al 38%.<sup>9</sup>

Por su parte, desde el SUTIGA, sindicato que nuclea a los trabajadores de las osc, sostienen que las nuevas autoridades desconocen la trayectoria institucional de los programas y la forma de trabajo del Ministerio con las organizaciones. Además de la reducción de los puestos de trabajo, expresan su preocupación ante los cambios en las formas de contratación:

Lo que nos deja, entonces, es que las osc desaparecen. Los trabajadores dependientes pasan a ser contratados por el Mides como monotributistas o unipersonales. Es como una relación encubierta. (...) Habrá un aumento de la precarización del trabajo; ellos dicen que no es necesario que haya tanta gente trabajando.

Y también preocupa que con estas reformas se disminuye el gasto social destinado a estos programas.<sup>10</sup>

8 <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/8/mides-asignacion-presupuestal-proyectada-por-el-mef-implicaria-una-mutilacion-de-politicas-sociales-que-atienden-pobreza-extrema/>

9 *Brecha*, 8 de mayo de 2020, Destacados. Edición 1798

10 *Brecha*, 8 de mayo de 2020, Destacados. Edición 1798

## LA PRECARIEDAD DEL TRABAJO

Como fuera mencionado, la precariedad del trabajo refiere a la tarea que debe llevar adelante el trabajador, sus condiciones de realización y su reconocimiento social. Esta dimensión de la precariedad es experimentada como el desencanto abierto por la brecha entre los principios de funcionamiento real de determinado campo y los principios de funcionamiento atribuidos por los agentes a ese campo; es la «miseria de posición» que describe Bourdieu (1999) en *La miseria del mundo* para dar cuenta del sentimiento de desvalorización y degradación que sienten muchos trabajadores en relación a la tarea, sus logros y reconocimiento; sentimiento que nace de la insalvable contradicción entre las expectativas de los trabajadores respecto a su vocación y misión social y los principios de funcionamiento real de un campo dado.

Con las transformaciones del trabajo también se transforma la subjetividad de los trabajadores que aparece atravesada por nuevas formas de relación *con* y *en* el trabajo. Las nuevas formas de organizar el trabajo y la producción transportan la imagen del trabajador ideal como aquel que confunde los intereses de la empresa con los propios. Cuando observamos los rasgos del trabajo en la prestación de servicios sociales, como es el caso que nos ocupa, el compromiso del trabajador con la tarea y con la empresa está presupuesto en el imaginario de y sobre las profesiones de lo social: actitud vocacional y desinteresada es lo que se espera de estos trabajadores. La expectativa del desinterés fundado en la vocación alimenta la confusión de condenar, o al menos colocar bajo sospecha, las reivindicaciones de estos trabajadores sobre sus condiciones de empleo y de trabajo.

Sobre el reconocimiento social de la tarea y de los saberes profesionales, los operadores expresan:

Si uno pudiera hacer todo lo que el Mides pretende que se haga, fuera el operador perfecto y desplegara todos los protocolos que tiene, uno sería el tipo ideal de operario (...) y para eso no necesitas un profesional, alcanza un vecino, una persona avispada (...) no hay especificidad alguna (...) después claro, uno no funciona así y hay un espacio de libertad, un espacio subjetivo para desarrollar la acción, uno puede ser fiel a esto aunque igual los márgenes de libertad en Cercanías son muy estrechos.

En realidad, desde el área específica de la psicología a mí me queda la sensación, que la cosa se entra a desdibujar, como que los psicólogos nos pasamos haciendo informes sociales, porque verdaderamente las situaciones con la que nos enfrentamos son de una carencia material enorme, entonces es difícil proyectarse otras cuestiones. Si la persona no tiene techo, ¿qué voy a poder proyectar con esa persona?, ¿cómo resignificar un montón de cosas que tendría que poner en palabras?, ¿qué es lo que puedo hacer y acompañar yo, desde mi lugar y mi rol específico? Entonces, al menos los psicólogos sentimos muchas veces que la cuestión se empieza a desdibujar y que nos cuesta desarrollar nuestra tarea en ese marco, porque hay otras cuestiones que no deberían depender de nosotros que no están resueltas. Es demasiado loco, porque entramos a competir con otros roles y mucho más con el trabajo social.

Como vimos, el espacio del hogar es el lugar de referencia para la intervención de los operadores de cercanía. Al ser el hogar el espacio privilegiado para la realización de la tarea, los operadores deben lidiar con condiciones de trabajo que afectan su tarea tanto por lo dicho anteriormente sobre la institución ausente como por la naturaleza de los asuntos sobre los cuales se asientan las intervenciones.

En realidad, vos estás en una situación compleja donde evaluás si hay riesgo de vida en una situación de violencia o de abuso de los chiquilines (...) pero le tenés que hacer una entrevista compleja, y se la vas a hacer en la casa donde está el tipo.

Surge también cierta sensación de incomodidad de los operadores ante el imperativo que determina al hogar como el espacio privilegiado para el desarrollo de su tarea. Esta incomodidad es característica de las profesiones con un legado tutelar y, por ello, actualiza una larga tradición de problematización de este tipo de intervenciones sobre la pobreza que visibiliza un entorno generalmente miserable y muchas veces experimentado de forma vergonzante por quien experimenta esa miseria donde se desarrolla la cotidianeidad familiar.

«Hoy no atendemos» rezaba el cartel en la entrada del rancho tomando por sorpresa a los operadores que hasta allí se acercaron.

Muchas veces la casa de ellos es la cama donde duermen y nada más.

El desdibujamiento institucional en estos programas, del cual el no lugar de trabajo es solo un indicador, también afecta al reconocimiento social de la tarea, tanto por parte de otros profesionales como del entramado institucional.

Yo trabajo en un CAIF que aparece como algo detrás que sostiene mi intervención. Cuando trabajo en Cercanías, el recurso soy yo, es el equipo, no aparece una institución por detrás, soy el que va a la casa (...). En la escuela es lo mismo, está la maestra, la directora, la gente va a ese tipo de instituciones, ese tipo de instituciones en Cercanías no está.

Recurrentes han sido los planteos acerca de la falta de recursos para apoyar las intervenciones, la ausencia de orientaciones claras y la emergencia de sentimientos de impotencia ante el desajuste entre la magnitud de los problemas de las familias, los objetivos de estos programas y los recursos asignados.

Es mucho el desgaste y el precio que uno termina pagando por la falta de respaldo, porque una cosa es verdad, tenemos la libertad de planificar y trabajar en libertad, pero cuando no hay una orientación clara y la carencia material es tanta y es tanta la falta de respuesta, nos vemos obligados a resolver cuestiones que nos exceden y por momentos se vive como un peso grande.

El principal recurso que tiene el programa son los educadores, las estrategias y aptitudes que tenga el educador para resolver determinados problemas, porque otros recursos, esto es una opinión muy personal, al momento de tener convenios laborales casi que no existen.

Las metas que vos te podés proyectar con la familia son cuestiones para trabajar que pueden ser el empleo o la vivienda. Explícitamente se nos exige que trabajemos esa dimensión y que si está la carencia la señalemos como una meta a trabajar, y que busquemos la manera de resolverla con nada.

Lo primero que te impacta son las carencias materiales, eso impacta mucho, no es que no se trabaje, pero ahí viene esto del mandato institucional de trabajar en la dinámica familiar.

De la mano de los sentimientos de frustración, también se expresa la gratificación con la tarea a partir de la valoración profesional de ciertos hitos

del proceso de intervención y la devolución de las familias respecto a dicho proceso.

Me siento afortunada de poder llegar a sectores que están re cascoteados, y que vienen de experiencias de vulneración saladas, poder tener el grado de cercanía que tenemos y poder de verdad presenciar esos procesos de decir «yo me merezco otra cosa», y poder, una y otra vez, verlos a ellos y a ellas diciendo «¡Pa!, qué bueno esto, nunca lo había hecho, una pintada, ir a una marcha», para mí eso está re bueno.

También este programa en particular tiene esto de proponer qué vas a hacer, vas a estudiar o vas a entrar a trabajar (...), pero es como la excusa, casi una excusa para caminar. No es por lo que yo estoy, y no creo que sea realmente lo que le cambia la vida a nadie, pero en el medio siento que sí se van haciendo cosas, y yo estoy re contenta con el proceso en realidad, ves cosas saladas pero (...) el tiempo potencia mucho lo comunitario, al vecino, a la vecina, al otro (...), empezás como a tejer esa cosa más de red de apoyo, de poder protegerse de situaciones de vulnerabilidad y también sabés qué lugar es qué lugar, ya sabés quién es quién.

La relación entre la magnitud de los problemas/demandas y el alcance de los programas y sus prestaciones está en la base del fuerte sentimiento de inquietud y frustración experimentado por los operadores. El acceso a la vivienda y a servicios de salud mental ocupa el primer lugar entre sus preocupaciones, junto con el trabajo y la calidad del trabajo al que eventualmente pueden acceder las poblaciones con las que trabajan. A ello se suma el plazo de las intervenciones que, como otros aspectos de la relación profesional, está predeterminado: «Pensar un año y medio de trabajo con una familia es nada, es un estornudo, es una tormenta, es nada en la vida de la gente».

Al tener que procesar demandas para las cuales no hay respuestas desde los programas de Cercanías, la derivación institucional se constituye en una de las funciones centrales de los equipos de trabajo. Sin embargo, la derivación suele funcionar como un pasamano de programa a programa, de equipo a equipo, encapsulando la demanda en el territorio y sin que la institucionalidad central con competencias específicas sea movilizada:

Quiero poner el ejemplo de una compañera que trabaja en un CAIF (...) y hay una familia que la Intendencia la va a desalojar, y entonces se hizo como una red institucional (...) había gente de INAU y la respuesta de INAU era derivar la familia a Cercanías para ver si le podían solucionar el tema de la vivienda.

Nosotros ahora estamos trabajando la situación de una familia que está atravesada por un montón de prestaciones, ¿no? Y sin embargo, de las siete patas que tiene todo este programa interinstitucional, ninguna le pudo dar respuesta al desalojo, o sea, están ucc, Cercanías, escuelas, CAIF, centros de salud, Plan Juntos, y nada se logró.

Las instituciones derivan y rederivan, pero no hay respuesta, y el único recurso es el equipo técnico. Incluso el objetivo de los programas de Cercanías parece conectar con las instituciones universales, y son estas las que derivan.

«Dale color al informe», cuanto más llorás como la familia, cuanto más se llora, es cuando el recurso aparece.

Los sentimientos de desgaste y frustración se manifiestan de formas diversas, incluyendo quiebres en la salud de los operadores.

Me acuesto todas las noches pensando si no estoy estafando al Estado en el lugar donde trabajo porque le están pagando a un montón de funcionarios, un montón de recursos de otro tipo cuando no tenemos lo básico para revertir la pobreza.

No está explicitado, pero hay un discurso de Cercanías que es el discurso de la creatividad (...) y eso puede ser visto como algo positivo, pero denuncia que tenés que hacer malabares porque no tenés respaldo institucional. Los que terminan poniendo la cara son los equipos, trabajar en Cercanías es como jugar al fútbol en la playa.

Y se ha empezado a suscitar en el tiempo, muchos compañeros con licencia por estrés y muchas cosas que en un principio no pasaban, y no tenés otro compañero que te sustituya, no hay suplente.

Si vos fueras el mejor técnico o el mejor operador del mundo y tuvieras una situación familiar de las que tenemos, y al lado estaría, como una investigación comparada, el peor de los técnicos, tal vez los resultados al final de la intervención sean más o menos los mismos.



Ver el vaso medio lleno o medio vacío (...), yo era uno de los que gastaba energía en estas discusiones y al final el que se desgastaba era yo, y después con esa poca energía me iba a trabajar, con un escarbadientes, al barrio.

Otro tópico de intercambio con y entre los operadores fue la cuestión de la autonomía relativa, el control y la supervisión del trabajo de Cercanías. Basadas en la gestión por objetivos,<sup>11</sup> las evaluaciones de Ministerios y secretarías sociales proponen medir lo que *realmente* hacen los profesionales, más allá de lo que éticamente creen o defienden (Hamzaoui, 2005). Esta clásica preocupación por lo que efectivamente *se hace* deriva de los atributos de lo que Lipsky (1980, p. 781) denominó como «burocracia callejera», cuya principal cualidad, como vimos, refiere a su capacidad de redefinir la política pública en términos prácticos, al ser el último eslabón que media entre los servicios y las poblaciones.

Al considerar la ampliación de la acción pública social a través de acuerdos entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil, incluyo como burocracia callejera al conjunto de trabajadores que directamente prestan servicios o median el acceso a una prestación o beneficio con independencia de su relación contractual —directa o indirecta— con el Estado. De este modo, la burocracia callejera no puede ser pensada globalmente sin considerar la creciente presencia de la burocracia a la sombra que fuera analizada en el apartado anterior. La mayor o menor amplitud de los márgenes de maniobra de estos burócratas ha sido objeto de luchas invisibles, cotidianas, de apariencia insignificante, entre estos mediadores directos de la relación del Estado con sus ciudadanos y la burocracia plena o *noble*. Para los primeros, el objetivo de estas luchas es preservar espacios de autonomía relativa en su quehacer profesional. Para la burocracia noble se trata de combatir la amplitud de estos márgenes para minimizar la discrecionalidad en las prácticas profesionales de atención directa. En síntesis, la lucha opone la defensa de la autonomía relativa a la lucha para minimizar la discrecionalidad en la toma de decisiones y la administración de los recursos en terreno (Vecinday, 2017). Es en este

11 La Gestión por Objetivos es un dispositivo conceptual para analizar e identificar «la ruta más rápida y por supuesto menos costosa para lograr un objetivo (...) presupone el diseño de sistemas de información y seguimiento (...) para ir controlando la ruta. 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» (Bustelo, 2007, p. 12).

sentido que la tecnificación y la burocratización de las prácticas profesionales operan como un cerco alrededor de la autonomía relativa y como mecanismo de control del trabajo de los burócratas de calle. Uno de sus objetivos es minimizar el efecto *desvío* de las intervenciones respecto a la orientación normativa de la política. La racionalidad eficientista de la gestión por resultados colisiona con la racionalidad clínica, diría Freidson (1978), que privilegia la búsqueda de la repuesta que mejor se aproxime a la necesidad/problema de los usuarios. Ya decía Lipsky (1980, p. 781) que estos burócratas se ven «desgarrados por las exigencias de los que reciben sus servicios, de que mejoren su eficiencia y sensibilidad, y por las exigencias de otro grupo de ciudadanos, de que mejoren la eficacia y la eficiencia de los servicios del gobierno».

En síntesis, se programan intervenciones con poblaciones preseleccionadas, plazos predefinidos, protocolos y modelos de atención que prescriben acciones y contenidos que operan como parámetros para evaluar —de forma externa y vertical— el carácter apropiado o armónico de la práctica profesional de terreno. A estos fines contribuye, por ejemplo, el sistema de monitoreo, administración y resolución de trámites (Smart), que permite contar con información sobre las intervenciones, las características de las familias, las prestaciones ofrecidas y las actividades desarrolladas en los programas del Mides. Mediante cuatro formularios Q-flow, se registran digitalmente las etapas de la intervención (diagnóstico, plan de trabajo, seguimiento, egreso). El sistema levanta información sobre la cantidad de familias atendidas por cada equipo, altas y bajas, su ubicación geográfica y datos básicos del grupo familiar (Mides, 2013). De la entrevista realizada a un informante calificado y a la vez clave en términos de su lugar institucional se desprende que:

Están las categorías de estados en Smart que da cuenta de los hitos de la intervención desde el inicio —que es la carga que suben al Smart en lista de espera— (...) el Smart se usa como registro, identificación y como creación de las intervenciones para luego hacer el seguimiento de los estados de intervención. Eso es un insumo que luego utiliza la unidad de gestión central y con la supervisión para hacer un seguimiento del registro que hacen los equipos en el sistema. (Entrevista a informante calificado)

El modelo de atención que tiene el programa —definido, publicado, trabajado con los equipos— da cuenta de cuáles son los elementos que estructuran la intervención en el tiempo. Te hacen como una línea de tiempo, sabiendo que es una intervención finita de dieciocho

meses, más una posibilidad de extenderse seis meses más con alguna fundamentación. Pero, bueno, dieciocho meses de intervención en la línea de tiempo en donde se van como señalando distintos hitos desde el momento en que se asigna la familia y se marca un tiempo de un mes de toma de contacto. En ese mes, el equipo recibe los insumos de información, las fuentes secundarias de información, los formularios de postulación de los equipos que derivaron la situación familiar (...) eso es el primer mes, antes del inicio de la intervención. En el Smart eso se refleja porque hay un estado que es aceptado, como que se van marcando los estados que dan cuenta de los momentos de la intervención que tiene una cierta temporalidad, entonces, la intervención aparece en iniciado, en lista de espera, cuándo se crea la intervención, cuándo se ingresan los datos de las personas en el Smart. (Entrevista a informante calificado)

De acuerdo con lo analizado, no puede llamar la atención la experiencia de despojo denunciada por estos burócratas de calle que ven cómo se avanza en la edificación de un cerco técnico (político-administrativo) sobre su autonomía relativa. En este sentido, merece especial consideración la construcción de sistemas de información para la gestión de la asistencia, de los cuales el Smart es solo uno de ellos. Estos campos documentales funcionan con la *complicidad* —es decir, con la cooperación— de los burócratas de calle. Sobre estos agentes se coloca el imperativo de aportar la información que alimenta tales sistemas. Son múltiples las formas de cooperación/resistencia desplegadas por los burócratas de calle. Se abre así un rango de alternativas y limitaciones que claramente quedan ilustradas en los relatos de los trabajadores:

Nosotros tenemos un control del que no podemos zafar, porque tenemos cada quince días supervisoras del Mides que vienen y se reúnen con nosotros, ¿qué están haciendo? Uno puede decir cualquier cosa, porque después no tienen forma de contrastar con lo real, podés decir que sí, que hiciste maravillas con la familia, que a los hijos le salió una beca en Harvard, pero tenés cada quince días tres horas con la supervisora, y no es una supervisión que te ayude a pensar, no es una supervisión pensada como guía, que viene y te aporta algo significativo y te destraba alguna cosa que vos no pudiste pensar, que te dice leé aquel autor que te puede ayudar a pensar, no, viene a preguntar qué hiciste, esto o lo otro, ¿cómo están haciendo esto?, ¿por qué no lo hicieron?

La falta de confianza es una característica en sí, pero es real, porque te destacan el compromiso, pero siempre está la desconfianza de por medio, y se ha ido presentando el tema de la desconfianza a lo largo de los años.

Un registro que ya venimos llevando que no es lo que lo equipos extraen para su propio aprendizaje, sino que son datos que se extraen para otros. Porque si no, estaríamos hablando de sistematizaciones que son significativas a los equipos, y eso es discutible. Yo en lo personal no discuto la pertinencia de las sistematizaciones, el tema es con qué sentido registramos, y para quiénes.

Y eso es para controlar si hiciste visitas o no. Qué estás haciendo y qué no. Entonces se creó una burocracia ahí, en el Mides, no a la vieja usanza, sino una burocracia de control, que en realidad desconfía de sus trabajadores. No sé si es cierto, pero me comentaba un muchacho del Mides que tienen un sistema nuevo que tienen que marcar si van a fumar un cigarro.

Ahí sobre los supervisores cae todo el mandato y el discurso institucional, si te pasás de los veinticuatro meses, es un disparate, cerralo.

Y todavía se está discutiendo a ver cuál es el objetivo de la supervisión, si debería ser un nexo, la comunicación con el Mides, si su trabajo está destinado a controlar.

Del conjunto de relatos analizados y sin haber agotado el conjunto de expresiones que nos aproximan a una densa mirada de la precariedad laboral, surge que la «miseria de posición» de los trabajadores de la política socioasistencial debe más a las formas de organizar los servicios sociales y el trabajo a su interior que a los duros efectos del trabajo con ciudadanos en «posición miserable» (Bourdieu, 1999), lo que devuelve la mirada sobre las respuestas ensayadas ante problemas complejos.

## CONCLUSIONES

¿Cómo conciliar la aparente contradicción entre la mayor regulación del mercado de trabajo en la era progresista y la precarización del trabajo en la prestación de los servicios públicos y, específicamente, en la política socioasistencial? ¿Es posible hablar de una mayor precarización cuando al

mismo tiempo aumentan las regulaciones sobre las formas y condiciones de usar el trabajo?

Es posible si afirmamos la tesis de la regulación de la precariedad, o más bien, la institucionalización de la precariedad mediante la introducción de modificaciones e innovaciones legislativas. Es por ello que cuando observamos las políticas y reglamentaciones promovidas por el Estado vemos que en lugar de combatir la precariedad se la ha institucionalizado regulándola. Fue así como desde los años noventa del siglo pasado, la precariedad caracterizó a los puestos laborales ofrecidos por el propio Estado: «La precariedad se transformó en la norma del empleo estatal para quienes ingresaban a trabajar en las instituciones públicas» (Guimenez, 2012, p. 143). De este modo, el mismo Estado fragiliza sus vínculos laborales, introduciendo rasgos de precariedad, degradando su forma estándar, es decir, desestabilizando a los estables, según la ya clásica formulación de Castel (1997).

«Programitis» fue la expresión con la que Midaglia<sup>12</sup> caracterizó la estrategia de multiplicación de programas focalizados en la pobreza y su asociación con otros hándicaps. Multiplicación de programas que responde a la disección de la pobreza en múltiples poblaciones objetivo a partir de la sumatoria de déficits sociales. La fragmentación de públicos objetivo y de respuestas programáticas se apoya sobre una flexibilidad organizacional que solo crea una institucionalidad difusa y flexible que suele apoyarse en las instituciones preexistentes, operando, generalmente, como dispositivos y redes de articulación y coordinación. Esta estrategia organizacional tiene como principal efecto que la contratación de agentes profesionales también se vuelva flexible desestabilizando, como veíamos, a los otrora estables. Esta situación afecta tanto a los trabajadores del propio Mides como a aquellos contratados por medio de la coparticipación público-privada para la implementación de los programas del Ministerio.

Se trata de programas que sostienen intervenciones flexibles sin anclajes institucionales rígidos. Las instituciones que las burocracias del bienestar contribuyeron a delinear fueron atacadas, deslegitimadas en discursos que, eligieron a las políticas universales como foco de su crítica para dar la bienvenida a la versatilidad institucional representada, ya no en cristalizaciones institucionales, sino en dispositivos capaces de adaptarse con

12 Extraído de <https://ladiaria.com.uy/articulo/2013/9/la-teoria-del-foco/>

facilidad y rapidez a situaciones cambiantes. Por un lado, la «programitis» y las intervenciones con fecha de vencimiento contribuyen a minimizar el temor ante los terribles efectos de la estabilidad y permanencia de las intervenciones institucionales, es decir, la construcción de clientelas de derechohabientes y burócratas que defienden sus privilegios por gracia de la homología de intereses que los vuelve potenciales cómplices y aliados.

Como vimos, la desestabilización de los estables es producto de las nuevas formas de llevar adelante la intervención social del Estado a través de la asociación con organizaciones de la sociedad civil. La precarización del trabajo está contenida en este mecanismo con el cual i) se tiende a economizar la contratación de agentes profesionales al no garantizar carreras funcionales ni estabilidad ocupacional y ii) contribuye a la alta rotación de los equipos que ya sufren el desgaste del trabajo en y con la extrema pobreza, a lo que se suma la precariedad e inestabilidad de su estatuto laboral.

Por último, no es posible desconocer que la precariedad laboral disciplina a los trabajadores tanto en relación con el empleo como con el trabajo. Respecto al empleo, los efectos del disciplinamiento son producto de la incertidumbre y la inestabilidad de los contratos atípicos sobre la vida del trabajador. Concomitantemente, respecto al trabajo, apelar a la vocación —que siempre operó como un mecanismo de adhesión cultural de estos trabajadores— es un eficaz disciplinador y, además, «si con ello no fuera suficiente, los resultados, visibilizados gracias a la informática, proporcionarán el suplemento de disciplina adicional» (Alonso y Fernández, 2009, p. 240). De este modo, se le demanda al trabajador un mayor compromiso con el trabajo, con su tarea de servidor público, cuando simultáneamente se pulveriza la estabilidad laboral que ofrecía la relación salarial estándar. Tal es el caso de los trabajadores de estos programas, cuyas formas de relación laboral están impregnadas de precariedad. Lamentablemente las señales de transformación que ha anunciado el nuevo gobierno indican que es posible precarizar aún más el trabajo en la política socioasistencial apelando, por ejemplo, al trabajo voluntario.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alonso, L. y Fernández Rodríguez, C. (2009). Usos del trabajo y formas de la gobernabilidad: la precariedad como herramienta disciplinaria. En Crespo, E., Prieto, C. y Serrano, A. (Comps.). *Trabajo, subjetividad y*

ciudadanía. *Paradojas del empleo en una sociedad en transformación* (pp. 229-258). Editorial Complutense de Madrid.

- Antunes, R. (2007). Diez tesis sobre el trabajo del presente y una hipótesis sobre el futuro del trabajo. *Realidad Económica n.o 232*, 29-48.
- Bourdieu, P. (1999). *La miseria del mundo*. Fondo de Cultura Económica.
- Bustelo, E. (2007). La política social sin política. *Saúde em Debate 31*(74, 75, 76), 194-209. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=406345310019>
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Editorial Paidós.
- Castel, R. (1984). *La gestión de los riesgos (De la antipsiquiatría al post-análisis)*. Anagrama.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica.
- Claramunt, A. (2018). *Los trabajadores sociales en el Uruguay de la última década: sus espacios ocupacionales y condiciones de trabajo* [Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República, Uruguay].
- Demazière, D. (2009). Ejercer una nueva actividad de servicio: la difícil producción del sentido del trabajo. En Crespo, E., Prieto, C. y Serrano, A. (Comps.). *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación* (pp. 91-112). Editorial Complutense de Madrid.
- Frade, C. (2007). Gobernar a otros y gobernarse a sí mismo según la razón política liberal. *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 119, 35-63.
- Freidson, E. (1978). *La profesión médica. Un estudio de sociología del conocimiento aplicado*. Editorial Península.
- Guimenez, S. (2012). Neoliberalismo y precariedad laboral en el Estado argentino (1990-2007). *Revista de Ciencias Sociales (Cr)* 1-2(135-136), 141-150.
- Grassi, E. (2009). La normalidad del trabajo, empleos normales y vidas de trabajo: razones para trabajar. *Revista Katálysis* 12(2), 226-234.

- Hamzaoui, M. (prólogo de Lacomba, J.). (2005). *El trabajo social territorializado. Las transformaciones de la acción pública en la intervención social*. Nau Llibres.
- Ministerio de Desarrollo Social [Mides]. (2013). *Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012*. Dinem-Mides.
- Le Grand, J. (1998). ¿Caballeros, pícaros o subordinados? Acerca del comportamiento humano y la política social. *Desarrollo Económico* 38(151), 723-741.
- 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. (Coords.). *Clásicos de la Administración Pública* (pp. 780-794). Universidad Autónoma de Campeche-Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Silva, M. (1980) En torno al libro. En Shafritz, J y Hyde, A. (Coords.) *Clásicos de la Administración Pública* (pp. 7-42). Universidad Autónoma de Campeche-Fondo de Cultura Económica.
- Paugam, S. (2005). *El trabajador de la precariedad*. Ediciones Ciccus.
- Rodríguez, A. C., Rossi, S., Rodríguez, A., Pierri, L., Da Silva, M. y Castro, I. (2012). El lugar del sujeto en las Políticas Públicas Sociales. La perspectiva de sus destinatarios. *Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales. Uruguay Social* 1,5, 239-248.
- Salas, O. (2017). Cuasi mercado y privatización en el marco del Estado de bienestar de Suecia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 69, 191-222.
- Vecinday, L. y Mariatti, A. (2018). Aproximación a las condiciones sociohistóricas de la gerencialización de la política asistencial en el Uruguay «progresista». *Fronteras*, 11, 49-61.
- Vecinday, L. (2017). La reingeniería de la política asistencial en el Uruguay «progresista» y sus repercusiones para el Trabajo Social. *XII Congreso Nacional de Trabajo Social: Transformaciones sociales, protección social y Trabajo Social*. Montevideo.







LA LÓGICA ASISTENCIAL Y PUNITIVA  
DEL ESTADO: LAS INTERVENCIONES EN  
LA ZONA DE CASAVALLE

FLORENCIA SOSA



## INTRODUCCIÓN

La asistencia y el castigo se han conjugado a lo largo de la historia como formas privilegiadas para el tratamiento de la pobreza. En los últimos años, en Uruguay se desarrollaron diversas estrategias asistenciales y punitivas para atender a determinada categoría poblacional —por ejemplo, las personas en situación de calle— o para intervenir en ciertos territorios definidos con características de pobreza y de delincuencia —como ocurre en la zona de Casavalle—. Al respecto de las acciones desplegadas para atender a las personas en situación de calle, se destacan: la ampliación de centros nocturnos, la creación de centros diurnos, la propuesta de internación compulsiva y la Ley de Faltas (2013). Por otra parte, las principales acciones para intervenir en los territorios pobres han sido: los megaoperativos (2010),<sup>1</sup> la creación de los programas prioritarios (2012), la Estrategia por la Vida y la Convivencia (2012), el plan Siete Zonas (2012), los operativos Mirador (2018). Conjuntamente, otras propuestas de carácter punitivo que no prosperaron se realizaron en referencia a reformas constitucionales, como bajar la edad de imputabilidad penal (2014) y un conjunto de modificaciones constitucionales en materia de seguridad bajo la consigna Vivir sin Miedo (2019).

En principio se podría inferir que el Estado apuesta por acciones punitivas en pos de las políticas asistenciales (Wacquant, 2011). Sin embargo, en el Uruguay, si bien se percibe una intensificación de las prácticas y de los discursos punitivos, represivos y de control hacia determinados sectores de la población, concentrados en determinado sector o barrio (como es el caso de la zona de Casavalle que ha experimentado una serie de medidas de dicha índole), también se han extendido las políticas asistenciales para atender la pobreza. Por lo tanto, este trabajo acompaña la hipótesis propuesta por Pérez de Sierra (2017), que indica una ampliación de ambas lógicas para la gestión de la pobreza en el Uruguay. En otras palabras, no se percibe un retroceso o una renuncia de una en pos de la otra, sino que operan en conjunto en el tratamiento de la pobreza.

En este sentido, el presente trabajo pretende esbozar líneas de análisis sobre las lógicas que el Estado combina a la hora de intervenir en la población en

---

1 Implementados desde el 2010 por el Ministerio del Interior consisten en intervenciones policiales intensivas y focalizadas territorialmente en barrios con elevados índices de pobreza.

situación de pobreza: la asistencial y la punitiva. En primera instancia, se considera oportuno ahondar en la producción de sentido, de subjetividades, de relaciones sociales que ha construido la estrategia neoliberal, que posibilita comprender la legitimidad de la política asistencial como forma privilegiada de tratar la pobreza y concluye en su institucionalización. Luego, se avanza en el análisis de la nueva configuración o superposición de las acciones asistenciales y punitivas en el tratamiento de la pobreza. Este análisis hace foco en la intervención estatal en un territorio definido por la presencia de componentes de pobreza y de criminalidad: la zona de Casavalle.

## **EL GRAN ACIERTO DEL PROYECTO NEOLIBERAL**

En este apartado se busca traspasar los clásicos análisis sobre las transformaciones económicas del capitalismo neoliberal con base en el soporte teórico que desarrollaron Laval y Dardot (2013). Este enfoque permite ahondar en los fundamentos del nuevo orden —y regulación— del capitalismo neoliberal: la competencia generalizada, que tiene importantes consecuencias a nivel productivo y, principalmente, en la internalización en los individuos de los principios promulgados, transformando subjetividades y comportamientos.

La lucha ideológica del neoliberalismo se apoyó en la coyuntura crítica que atravesaban los Estados providencia, acentuada por la crisis petrolífera, el debilitamiento de las doctrinas de izquierda y el desplome de toda alternativa al capitalismo. La hegemonía de los preceptos neoliberales se afianzó sobre la crítica a las formas de regulación de la economía, que acusan al Estado de ser el culpable de los frenos a la prosperidad. Sin embargo, la desregularización de la economía propuesta por el neoliberalismo no debería confundirse con falta de organización del sistema, por el contrario, el capitalismo se organiza en nuevas bases con la finalidad de generalizar la competencia en todos los ámbitos, incluyendo los niveles subjetivos de la sociedad (Laval y Dardot, 2013).

La lucha ideológica fue complementada con técnicas y dispositivos destinados a promover la transformación de los comportamientos individuales hacia el autogobierno, en sintonía con los principios del cálculo maximizador y de la valorización del capital, es decir, bajo los preceptos de la competencia (Laval y Dardot, 2013). Finalmente, la expansión y consolidación institucional de los sistemas disciplinarios, encargados de generalizar la competencia en la sociedad, tienen como consecuencia la instauración de una racionalidad

general que se impone a los gobiernos como el único marco de inteligibilidad de las conductas humanas (Laval y Dardot, 2013).

Por lo tanto, las corrientes neoliberales no buscaron el simple retorno del mercado, característico del liberalismo clásico. Por el contrario, se instrumentaron nuevas formas de ejercer el poder gubernamental, conformando una lógica normativa capaz de integrar políticas dirigidas hacia la competencia generalizada:

Lo que ha pasado más desapercibido es el carácter disciplinario de esta nueva política, que da al gobierno un papel de guardián vigilante de reglas jurídicas, monetarias, comportamentales, atribuyéndole la función oficial de controlador de las reglas de competencia en el marco de una colusión oficiosa con grandes oligopolios, y quizás aún más, asignándole el objetivo de crear situaciones de mercado y formar individuos adaptados a las lógicas del mercado. (Laval y Dardo, 2013, p. 191).

A continuación, se esbozan los principales fundamentos que impulsan la instauración de la competencia generalizada del neoliberalismo y se identifican como posibilidad explicativa de las transformaciones en la protección social, principalmente en torno a las políticas destinadas a la población en situación de pobreza, abriendo camino a las nuevas lógicas que combinan asistencia y acciones punitivas.

### ***Capitalización individual, libertad de elegir y empresarios de sí mismos***

La línea argumental que mantuvo el neoliberalismo en el ámbito de las intervenciones sociales del Estado se enfocó en argüir que las políticas sociales tuvieron consecuencias negativas en los individuos. En virtud de ello, se afirma que con la «cultura del subsidio», promovida por los sistemas de seguridad social, se corre el riesgo de desmoralizar a los individuos, en torno al sentido del trabajo, el esfuerzo personal y la honradez. Por ende, la ofensiva no se sostuvo solamente en la crítica a los costos y la falta de eficiencia de las políticas del Estado social, sino también en posibles efectos simbólicos en los individuos.

Mientras se desestima la seguridad social por las consecuencias moralizadoras, se apuesta a la capitalización individual como la alternativa viable para el progreso (Laval y Dardot, 2013).

Los efectos políticos y económicos de las medidas implementadas son importantes, pero interesa destacar los efectos simbólicos. En este sentido, los individuos han interiorizado la norma de la capitalización individual. En otras palabras, el sujeto se concibe a sí mismo como portador de un capital que debe ser revalorizado constantemente, por ejemplo, invertir en estudios universitarios, la formación de un ahorro para la jubilación individual, así como la compra de viviendas, entre otras previsiones para autosostener los riesgos (Laval y Dardot, 2013).

La capitalización individual tiene efectos destructivos sobre las lógicas de la solidaridad que supuso la seguridad social afianzada en las sociedades salariales. En esta, se consolidó una cierta redistribución de los recursos y, principalmente, una protección —basada en el pleno empleo— de la gran mayoría de las poblaciones occidentales del capitalismo desarrollado. En las denominadas *décadas gloriosas* del capitalismo, el individuo se encontró protegido mediante la inscripción en soportes colectivos asociados a la condición de trabajador (Castel, 2010).

La crisis de los Estados de bienestar y la apuesta a las políticas neoliberales logra desestimar y desbarrancar a esta «sociedad organizada», generando procesos de «descolectivización o de reindividualización» de la protección social en términos de Castel (2010). En consonancia con los principales preceptos del neoliberalismo, en esta nueva etapa «la exhortación a ser un individuo» se generaliza; algunos individuos se apropian de las nuevas condiciones logrando maximizar sus posibilidades. Sin embargo, otras categorías de individuos que no poseen «los «capitales», en el sentido de Bourdieu, o de los soportes o los recursos de base, como se le quiera llamar a esas condiciones requeridas para hacer frente positivamente a la novedad» (Castel, 2010, p. 25).

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

En el contexto de consolidación de los derechos del Estado social, con las variaciones entre los países de capitalismo central y periférico, la asistencia social se aseguró de garantizar la reproducción de los inválidos para el trabajo, que por ello no accedían a los seguros sociales, mediante transferencias



monetarias. Además, la asistencia complementó a los seguros sociales en la finalidad de contribuir a la reproducción de la fuerza de trabajo en casos particulares, sea a modo de transferencias monetarias o prestaciones de servicios (Boschetti, 2016).

En la actualidad, las regulaciones colectivas que protegían a los individuos a lo largo de su vida se encuentran ausentes. La sociedad se presenta como una «sociedad del riesgo», en donde la protección social construida sobre la base del pleno empleo se fragiliza a causa de la desocupación masiva, la precarización y flexibilización de las relaciones de trabajo y la derivación en nuevos riesgos que no son atendidos por el sistema clásico de protección (Castel, 2010).

Los objetivos de la asistencia social, con las nuevas lógicas que apuestan a la capitalización individual, se alejan de la estrecha relación con la protección social —que se materializaba en el vínculo de los individuos con el mercado de trabajo— adquiriendo la asistencia nuevos sentidos dentro del sistema de protección social, así como nuevas formas de implementarse.

Por otra parte, la estrategia neoliberal se apoya en la naturalización de las relaciones mercantiles, presentando al mercado como una realidad inherente a la sociedad, como única vía posible de resolución de las necesidades. La estrategia neoliberal logra que se incorporen las reglas de juego del mercado, no solo como válidas, sino como posibilidad de expandir la libertad de elegir de los individuos. Sin embargo, es una libertad enmarcada en un sistema de recompensas y puniciones, incentivos y desincentivos, que permite realizar el cálculo del interés individual para valorizar el capital personal, en un sistema donde la acumulación se presenta como la ley generalizada (Laval y Dardot 2013).

La conceptualización del mercado como espacio de ejercicio de la libertad individual tiene su correlato a nivel de los alcances que debe tener la protección social. Si se parte de la premisa en la cual los individuos son responsables de las decisiones que toman libremente mediante el cálculo de su interés personal, entonces también son responsables de las consecuencias cuando han tomado malas decisiones. En relación con lo anterior, el Estado social, mediante la apuesta por los mecanismos de solidaridad como respuesta a los riesgos, alentaría la desresponsabilización de los individuos por su propio bienestar, por la búsqueda de empleo y la inversión en la educación: «En una

palabra, la protección social es destructora de los valores sin los cuales el capitalismo no podría seguir funcionando» (Laval y Dardot, 2013, p. 213).

La réplica del neoliberalismo frente a tales supuestos consiste en promover los mecanismos del cálculo económico individual en todos los niveles de la sociedad, generando así una moralización de los comportamientos y una mayor eficiencia en los sistemas sociales. A su vez, el riesgo es valorizado como constitutivo de la movilidad necesaria en la sociedad actual, en contraposición a la estabilidad de la sociedad salarial que perjudicaba la creatividad, la innovación y la capacidad de realizarse uno mismo. El individuo debe tomar riesgos para merecer las condiciones de existencia, al mismo tiempo debe estar en constante conciencia de los riesgos que toma para poder protegerse. Dicho de otro modo, la vida consiste en permanente gestión de riesgos mediante la autorregulación (Laval y Dardot, 2013).

En definitiva, a la sociedad no le corresponde mutualizar los riesgos sociales que enfrentan los individuos, al contrario, la cuestión del riesgo se invierte, se aplica sobre las actividades y decisiones de los individuos que ponen en peligro a la sociedad —a otros individuos—. En sintonía con las consideraciones sobre las nuevas dinámicas que explican la cuestión del riesgo, las políticas sociales se deben corresponder con la lógica de la responsabilización y la reactivación de la voluntad individual, opuesta a la colectivización de los riesgos en el capitalismo industrial. En palabras de Merklen (2013):

Antes, la sociedad protegía a los individuos frente al riesgo y se erigía en responsable de la suerte de cada uno, mientras que en la actualidad cada cual debe asegurarse por sí mismo, al tiempo que se le hace responsable de prever los avatares de la vida en sociedad y de los inconvenientes que pueda ocasionar tanto a otros como a sí mismo. Este es el significado del binomio responsabilización-activación: ser responsable de sí mismo y ser activo con el fin de minimizar eventuales costos en la comunidad. (p. 49)

Asimismo, se invierte la relación de «deuda social» entre individuos y sociedad. Antes, esta última se encontraba en deuda con los más perjudicados en los procesos de modernización. Actualmente, los beneficiarios de las políticas contraen una deuda con la sociedad a causa de la «ayuda» que esta les brinda, por lo tanto, deben esforzarse en devolver de forma activa a la sociedad lo recibido (Merklen, 2013).

La política social asociada a una protección integral de los individuos, con el seguro social como principal prestación, ha cedido espacio real y discursivo a las políticas asistenciales en el marco del «combate a la pobreza», permitiendo enfocarse en los pobres y eludir las causas sociales que están presentes en las situaciones de privación económica. Esta transformación responde a los cambios en el sistema económico y en la racionalidad general del neoliberalismo que ha propagado la norma de la competencia generalizada, que promueve una capitalización individual y una responsabilización del individuo por los riesgos que implica vivir en sociedad. El aspecto central de este desplazamiento es la separación entre pobreza y trabajo, en otras palabras, el traslado de la problemática del trabajador hacia la del pobre que asienta una conceptualización de la protección social asociada a la atención de la pobreza. Por lo tanto, las políticas de lucha contra la pobreza son intervenciones legítimas del Estado.

## **EL AFIANZAMIENTO DE LA LÓGICA PUNITIVA: ENTRE LA MORALIZACIÓN Y LA REPRESIÓN POLICIAL**

Progresivamente, la apuesta por las dinámicas de individualización — producto de la estrategia neoliberal— refuerza la responsabilización de los individuos por su situación, legitimando la culpabilización de los pobres, descolectivizando la protección social y aislando la atención a la pobreza. Sin embargo, este proceso no culmina con la lucha contra la pobreza, donde se focaliza en el pobre —y no en el trabajador—, actualmente se construye la intervención estatal en función del combate a la inseguridad ciudadana, significando un desdibujamiento de los límites institucionales por obra de la superposición de lógicas. Es oportuno referenciar el análisis que realiza Pérez de Sierra (2017):

Nuestro país ha venido profundizando la territorialización de acciones tanto en la arena social como penal. Así los Programas Prioritarios, los megaoperativos, el Plan Siete Zonas están diseñados y focalizados en territorios signados por la vulnerabilidad socioeconómica. No obstante, en los diseños se empiezan a confundir y conjugar criterios típicamente socioeconómicos —como ser la incidencia de la pobreza, índice de necesidades básicas insatisfechas, etcétera— con otros vinculados a tasas de criminalidad. (p. 365)

En la actualidad, en el Uruguay, la política asistencial, por una parte, configura una serie de programas de acompañamiento destinados a un segmento de la población que se clasifica como el *núcleo duro* de la pobreza y necesita una estrategia diferente de las clásicas políticas sociales universales, debido a que, no es únicamente la pobreza material lo que pretenden amortiguar mínimamente, sino que buscan transformar aspectos subjetivos y comportamentales de dichos sectores de la población. La metodología de intervención denominada «trabajo de proximidad» tiene como objetivos visualizar e intervenir en los modos de vida de las familias, con el fin de fortalecer las capacidades familiares. En otras palabras, la política asistencial acentúa las prácticas moralizadoras hacia la pobreza.

Por otro lado, en la actualidad se percibe una intensificación de las prácticas y de los discursos punitivos, de control y represivos hacia determinados sectores de la población, como las personas en situación de calle o hacia territorios con gran concentración de pobreza, desplegando el Estado acciones como los megaoperativos (2010), la Ley de Faltas (2013) y los operativos Mirador (2018).

### ***La experiencia de Casavalle***

«También vivimos como una forma de violencia la fuerte presencia policial y de la policía militarizada, con tanquetas y helicóptero a cada rato», dijo a *Brecha* un vecino.<sup>2</sup>

Es indiscutible que la zona de Casavalle ha sido blanco de intervenciones estatales que han forjado representaciones y discursos provenientes de diversos ámbitos institucionales y periodísticos, entre otros, sobre los problemas y la población que allí vive. Al parecer, ya no es el problema de los altos índices de las necesidades básicas insatisfechas, de la pobreza, hacinamiento o la degradación ambiental lo que repercute de la zona de Casavalle. Actualmente el foco está puesto en la situación de violencia y de inseguridad, en el narcotráfico, en las ocupaciones de vivienda, problemáticas que han ganado espacio en la opinión pública de forma extraordinaria en el

---

2 Fragmento extraído del artículo “El miedo, las bandas y los daños colaterales” de Daniel Erosa. Disponible en: <https://brecha.com.uy/los-palomares-faro-ciudadano-casavalle/>.

último tiempo,<sup>3</sup> y generan presión hacia el Gobierno, que responde desplegando una serie de acciones represivas y de control.

El presente apartado busca problematizar las intervenciones actuales en determinados territorios, signados como territorios pobres y con gran presencia de violencia o criminalidad. Se pretende visualizar tanto las acciones desarrolladas como las declaraciones públicas de los responsables de esas acciones, pues representan y construyen significados ideológicos y simbólicos acerca de la pobreza, la violencia y la seguridad pública.

En sintonía con el análisis sobre la producción de sentido del neoliberalismo, Giavedoni (2012) trae a la reflexión sobre el Estado la intencionalidad o el papel productor en las características de determinadas zonas o problemáticas. Es decir, argumenta que la configuración de un sector social no implica únicamente ausencia, disfuncionalidad o retroceso del Estado, por el contrario, existe un componente de reproducción del orden social, por ejemplo, en la disposición de las viviendas sociales, en la oferta educativa y la distribución de bienes y servicios. Luego, avanzando en el análisis sobre la intervención estatal en las poblaciones en situación de pobreza, Giavedoni (2012) plantea la conceptualización del gobierno de la pobreza como

una forma particular de ejercer el poder sobre un sector específico de la población y sobre ciertas expresiones y fenómenos del mismo, nominados en términos de «pobreza», constituyendo de esta manera la particularidad y especificidad como modalidad de gestión sobre los sectores populares. (p. 93)

En este marco, no es nueva la intervención en la zona Casavalle, por el contrario, ha sido configurada por diferentes acciones estatales que marcaron una importante historicidad, olvidada por las representaciones actuales, siendo fundamentales para comprender al territorio. En el siglo pasado comenzaron a instaurarse programas habitacionales. Es así que en 1957 se inauguraba el complejo Unidad Casavalle, seguido por la generación de diferentes complejos de vivienda de menor calidad —los denominados «Núcleos Básicos Evolutivos»—, así como otras modalidades: cooperativas de

---

3 Noticias periodísticas sobre Casavalle: 1) <https://www.subrayado.com.uy/casavalle-fue-el-barrio-montevideo-mas-homicidios-y-rapinas-el-2018-n529793> 2) <https://ecos.la/13/Sociedad/2019/03/30/32024/entre-miedos-y-mitos-asi-se-vive-en-el-barrio-mas-inseguro-de-uruguay/> 3) <https://ladiaria.com.uy/articulo/2018/1/casavalle-tres-meses-bajo-toque-de-queda/> ; entre otras.

vivienda subsidiadas por el Estado, asentamientos irregulares espontáneos. En síntesis, según el estudio etnográfico de Álvarez Pedrosian (2013):

De este proceso, tenemos como resultado la existencia de fragmentos yuxtapuestos de entornos espaciales claramente diferenciados entre sí y homogéneos en su interior, que junto al contexto de precariedad (situación de emergencia y hacinamiento) terminan por configurar un Casavalle contemporáneo como sumatoria compleja de espacios tendientes constantemente a la guetización. (...) Los diferentes fragmentos o entornos espaciales guetizados se caracterizan fuertemente por el carácter experimental de las distintas intervenciones estatales y municipales a lo largo de los diferentes períodos. (p. 38)

Entonces, Casavalle podría pensarse en términos de marginalidad urbana avanzada, conceptualizada por Wacquant (2006) como producto de las nuevas formas del sistema económico que relega a algunos sectores de la población de la distribución de la riqueza, generando un deterioro social que los aleja del resto. Además, con la particularidad de que la intervención estatal en la zona fue partícipe de la configuración de esta marginalidad, desterrando así la representación social de un territorio olvidado por el Estado, para dar fuerza a la conceptualización de un territorio que encarna las consecuencias de los cambios en el sistema productivo —el trabajo como medio de subsistencia—.

Además de las políticas habitacionales, se reconoce que la situación socioeconómica de dicho territorio es consecuencia de los vaivenes de las políticas en el período de la dictadura cívico-militar, de las políticas neoliberales de la década de los noventa, y como consecuencia de la crisis social del 2002 (Álvarez Pedrosian, 2013).

En cuanto a las intervenciones recientes, en el año 2010 se elabora el Plan Integral Casavalle «Casavalle también es Montevideo», donde se caracteriza al territorio como una de las zonas más pobres del departamento, con presencia de fuertes problemáticas sociales diversas. Se declara que los objetivos apuntan a «mejorar la calidad de vida, el desarrollo humano, la calidad ambiental, la integración socio-territorial y la accesibilidad a oportunidades económicas, culturales y recreativas de sus habitantes» (Intendencia de Montevideo, 2014). Algunas de las acciones realizadas en el marco de dicho plan consistieron en mejoras de infraestructura, como la plaza de Casavalle, una nueva policlínica, un centro cívico para brindar asesoramiento de diversa

índole a los ciudadanos, así como para facilitar la tramitación de prestaciones y servicios públicos, entre otras.

Cabe aclarar que no surge de la revisión de los medios de comunicación registros sobre las actuaciones en el marco del Plan. Se visualizan documentos institucionales que dan cuenta de la caracterización del territorio, las problemáticas y sobre la formulación del Plan. Sin embargo, ocurre exactamente lo opuesto al respecto de las acciones punitivas en Casavalle. Es decir, se visualizan un sinnúmero de registros mediáticos al respecto y no se identifican documentos oficiales que den cuenta de las intervenciones realizadas, así como sus fundamentos.

Para este trabajo, debido a la inexistencia de documentos oficiales sobre las intervenciones y la abundancia de registros en los medios de comunicación, se toman como insumo importante las declaraciones públicas de los responsables, así como algunas interpretaciones de ellas, ya que, dichos medios tienen un gran poder de generar opinión pública y representaciones sociales. En este sentido, se considera que los discursos definen a los problemas y a las posibles soluciones.

### ***El desplazamiento del problema y las posibilidades de solución***

En la actualidad, se percibe un claro desplazamiento de la atención a los problemas de pobreza hacia los problemas de seguridad ciudadana, sin embargo, las poblaciones y las soluciones se entrecruzan. A comienzos del presente siglo los niveles de pobreza e indigencia se elevaron debido a la crisis del 2002, no obstante, en los años siguientes la recuperación económica llegó de forma acelerada. En 2005 asume el Gobierno el partido de izquierda Frente Amplio, resultando una preocupación y atención por resolver los problemas de pobreza. Se desarrollan planes destinados a ello: Plan de Emergencia (2005-2007) y Plan de Equidad, a partir del 2007.

La estabilidad del crecimiento económico y la intervención estatal sobre las situaciones de pobreza tienen como resultado unos niveles mínimos de pobreza e indigencia. Pero esa población que se ha mantenido pertenece a los sectores más relegados de la sociedad, con un historial de vulnerabilidad social significativo, y representa un verdadero desafío para la intervención estatal en el contexto del sistema económico y productivo actual. Conjuntamente, ha ido en aumento exponencial la preocupación por la seguridad pública, entonada

por la resonancia en los medios de comunicación de los casos extremos que han exacerbado a la opinión pública al respecto. En este sentido, el Estado comenzó desde el año 2012 a formular estrategias concretas de intervención a tal problemática.

El antecedente más relevante lo constituye el plan Siete Zonas, una iniciativa política en materia de seguridad ciudadana que se implementó en el 2013. Si bien no incluye la zona de Casavalle, es un antecedente en la forma de intervención del Estado en los barrios que se consideran con gran concentración de vulnerabilidad socioeconómica y problemas de convivencia.<sup>4</sup> El programa pretende territorializar la «Estrategia por la Vida y la Convivencia», diseñada desde el Gabinete de Seguridad integrado por el Ministerio de Desarrollo Social (Mides), Ministerio del Interior (MI), Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y Presidencia. En primer lugar, la conformación del Gabinete de Seguridad queda acotado a los ministerios ocupados de la seguridad pública y en el organismo que ha sido el responsable de atender a las poblaciones vulnerables. Es ahí donde comienza a demostrarse las asociaciones entre inseguridad y pobreza que se realizan desde el Estado.

A nivel discursivo, el documento de la Estrategia por la Vida y la Convivencia es preciso a la hora de presentar su objetivo. Comienza explicitando «Sin duda que estamos, desde hace varios años ante la emergencia de «la violencia» como problema prioritario para la población».<sup>5</sup> Más adelante, la propuesta también es concisa en cuanto a su población objetivo y su forma de tratamiento:

En definitiva, se propone una estrategia de inclusión social territorializada en áreas geográficas limitadas, sobre los sectores de extrema pobreza, centrando su intervención en las familias de mayor vulnerabilidad del área metropolitana del país y buscando impactar con todo el despliegue territorial y recursos estatales, así como de la sociedad civil en el territorio, para producir una alteración significativa de las condiciones de vida, habitabilidad y convivencia. (Gabinete de Seguridad, 2012, p. 7)

---

4 Declaraciones del ex Ministro de Desarrollo Social Daniel Olesker <https://www.espectador.com/noticias/264827/daniel-olesker-mides-plan-siete-zonas-es-una-politica-social-ultra-focalizada-que-se-ampliara-en-caso-de-ser-exitosa>.

5 Extraído del documento *Estrategia por la Vida y la Convivencia*, 2012.



El problema de la seguridad ciudadana y la convivencia se presenta, en primera instancia, como un fenómeno que involucra de diversas maneras al conjunto de la sociedad, explicitándose diferentes formas de inseguridad y violencia. Sin embargo, discursiva e instrumentalmente, las posibles soluciones son construidas desde la intervención en zonas o territorios pobres.

El plan propone una intervención que se define como integral, ya que conjuga tres componentes: fortalecimiento de programas sociales en territorio; mejoramiento de la infraestructura y de equipamientos de uso público; reforzamiento de la seguridad en la zona. No resulta clara su finalización, al no ser comunicado oficialmente. De todas maneras, si bien la iniciativa piloto ya no estaría funcionando como tal, muchos de sus componentes siguen aplicándose.

Recientemente, se han realizado los denominados Operativos Mirador, el primero de ellos en Casavalle el 21 de diciembre de 2017, seguido de otros dos en la misma zona, así como en diversos barrios de características similares. Estos operativos son liderados por el Ministerio del Interior en coordinación con las intendencias departamentales implicadas, entes públicos reguladores de los servicios de electricidad y agua potable, y los ministerios de Salud Pública; Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA); y el de Desarrollo Social.<sup>6</sup> La participación del Ministerio del Interior se encuentra bien definida, pues los operativos consisten principalmente en la acción policial con allanamientos en determinadas viviendas de la zona. En Casavalle, la intervención del MVOTMA estuvo centrada en la resolución de la situación habitacional de las familias agrupadas bajo la figura de testigos protegidos por la Fiscalía General de la Nación

Por otra parte, los entes reguladores de los servicios de electricidad y agua potable participan con el fin de identificar situaciones de irregularidad en el servicio, lo que ha sido una innovación sobre la criminalización y la punitividad de la pobreza, ya que las intervenciones implican la detención y el procesamiento —con o sin prisión— por causa de hurto de energía eléctrica y agua potable. En cuanto a la colaboración del Mides, no ha sido clarificada institucionalmente, mientras que en las declaraciones públicas se nombran las coordinaciones con dicho ministerio, sin más información al respecto.

---

6 Información extraída de: <https://www.telenoche.com.uy/nacionales/un-ano-del-primer-operativo-mirador-se-allanaron-486-viviendas.html>

Se ha expresado públicamente el interés por parte del Ministerio del Interior de acceder a información sobre la población de entes públicos como el Banco de Seguro del Estado, Consejo de Educación Primaria y Secundaria y, principalmente, del Mides.<sup>7</sup> En este sentido, la sistematización y construcción de perfiles poblacionales es una característica presente en la actual política asistencial, apoyada en el progreso de los sistemas informáticos. En este caso, el pedido de información sobre la población pobre da cuenta de la necesidad de definir la población a controlar. Cabe preguntarse: ¿Por qué son dichas instituciones las que deben brindar información?, ¿qué se busca saber?, ¿quiénes son y dónde están las personas pobres? Podría deberse a una intención de profundizar en la construcción de perfiles poblacionales para intervenir y controlar a los sectores pobres: «Un día los marginados van a ser mayoría. ¿Cómo vamos a contenerlos?» dice el director nacional de la Policía.<sup>8</sup>

Álvarez Leguizamón (2013), al respecto, expone que la focopolítica ha tenido como objeto de saber de los expertos la identificación exhaustiva de la población en riesgo que será la población objetivo, así como la selección precisa de los beneficiarios de los programas. Se puede afirmar que en estas nuevas modalidades de intervención la información es de utilidad para una eficiente punitividad de la pobreza.

Luego de los operativos, Casavalle continúa siendo monitoreado por parte de la policía al instalar el Ministerio del Interior cámaras de video vigilancia para tales fines:

Las autoridades contarán con 43 cámaras cuya instalación se completará el 22 de diciembre que monitorearán el acceso de todos los puntos estratégicos del complejo habitacional, además de otros puntos claves de la zona, como paradas de ómnibus, calles estratégicas y centros de salud y educativos.<sup>9</sup>

En el marco de los operativos, se reitera en declaraciones públicas la afirmación de una mayor presencia del Estado en el lugar. Sin embargo, en la zona se han

---

7 Declaraciones del Director Nacional de la Policía - Layera: <https://www.elobservador.com.uy/nota/-un-dia-los-marginados-van-a-ser-mayoria-como-los-vamos-a-contener-2018512500>

8 Ídem

9 Fragmento extraído de: <https://www.elobservador.com.uy/nota/ministerio-del-interior-instala-43-camaras-de-vigilancia-en-los-palomares-201812785548>

realizado acciones de diversa índole, por lo tanto, la mayor presencia actual en la zona es presencia policial, represiva, el brazo punitivo del Estado: «Lo más importante es que hay una presencia del Estado que se ha vigorizado, que no era el caso, ahí teníamos una situación de un Estado tenue en esa zona» (Director de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior).<sup>10</sup>

La justificación de las intervenciones policiales se basa en el relato de una disputa, de un enfrentamiento entre el Estado y grupos criminales organizados con gran poder. Sin embargo, si bien la intervención visible la realiza el órgano responsable de las cuestiones delictivas —el Ministerio del Interior—, también es llamado a la participación y a la responsabilización al organismo que se ha concentrado en la atención de la pobreza: el Mides. Entonces, otra vez pobreza y criminalidad son conjugadas en un territorio como problema a resolver. Las siguientes son algunas declaraciones que dan sustento a lo esbozado:

El Estado está y no deja una zona abandonada a un equilibrio de fuerzas, que en general, cuando sucede eso lo terminan ganando grupos criminales que tienen una lógica de violencia y de exclusión muy fuerte y que para imponer su fuerza no tienen drama en ir pobres contra pobres. Ahí es que hay que tener en cuenta que nos pusimos del lado de las víctimas, del lado de las personas que han sufrido más ese proceso. (Director de Convivencia y Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior).<sup>11</sup>

«Los narcos vinieron a disputarnos el Estado a Uruguay», pero «no nos vamos a ir de Casavalle. Ahí estamos y ahí nos quedamos. Porque el Estado no se va y no les vamos a dejar esa disputa territorial, vamos a pelear para que los niños crezcan en otras condiciones», afirmó la ministra de Desarrollo Social, Marina Arismendi.<sup>12</sup>

De modo que se identifican los procesos de la focopolítica, en tanto problemas que son puestos a nivel sociedad —seguridad y convivencia— se operacionalizan en un plan para intervenir en las zonas pobres. Se adiciona

10 Declaraciones del Director Nacional de la Policía - Layera: <https://www.elobservador.com.uy/nota/-un-dia-los-marginados-van-a-ser-mayoria-como-los-vamos-a-contener-2018512500>

11 Fragmento extraído de: <https://www.mateamargo.org.uy/2018/12/24/casavalle-en-entrevista-a-gustavo-leal-formas-y-transformaciones-primera-parte/>

12 Fragmento extraído de: <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/le-dejar-casavalle-narcos.html>.

a esto las declaraciones públicas que enfatizan a los grupos criminales como los causantes de los problemas del barrio, del sometimiento del resto de los vecinos, animándolos así a la denuncia, a la autovigilancia entre los habitantes, promoviendo el autocontrol característico de la focopolítica:

«Los vecinos afectados duramente por este grupo celebran la generación de apertura de calles, mejor iluminación y el clima de mayor paz en la zona», afirmó el jerarca Gustavo Leal, ex director de Convivencia del Ministerio del Interior. «No vamos a permitir que existan acciones de intento de control territorial en el área metropolitana y en el país. Tenemos un diálogo permanente con los vecinos y hay una comisión que se reúne en forma periódica para colaborar en información, lo que permitió avanzar en la persecución penal del grupo», aseguró.<sup>13</sup>

En consecuencia, la intervención estatal le permitiría a la comunidad continuar con la autogestión comunitaria, la regulación vecinal, para proteger la permanencia del aislamiento y la invisibilidad de la pobreza del territorio, puesto que el problema que interesa —la delincuencia— sería resuelto. El autocontrol es reforzado por los procesos de estigmatización interna. Dentro de los medios de comunicación masiva han cobrado relevancia los programas informativos que se emiten en la televisión, radios y redes sociales. Estos han potenciado los procesos de estigmatización:

El tipo de narraciones construidas por estos implica un tipo de generalización propicia para la proliferación de estereotipos: la pretensión de describir la realidad en sí misma a partir de coberturas fugaces sobre acontecimientos y fenómenos complejos en el momento en que suscitan la atención de las audiencias (la noticia), en tiempos cada vez más breves y en la yuxtaposición de temáticas tan variadas como el deporte, los asesinatos y la agenda política, al estilo de un *zapping*. Es claro que los efectos en las audiencias de imágenes violentas presuntamente realistas son heterogéneos, yendo de la indignación al miedo, el terror o la indiferencia. (Fernández et al., citados en Álvarez Pedrosian, 2013, p. 206)

Entonces, por un lado, se encuentra una estigmatización constantemente reforzada hacia ciertos sectores de la sociedad, en particular hacia determinados barrios. Los relatos conjugan pobreza, violencia y delincuencia,

---

13 Fragmento extraído de: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/leal-nueva-intervencion-casavalle-politicas-sociales>

profundizando el aislamiento de esos sectores; se limitan las líneas y horarios de transporte y servicios, que no ingresan a la zona, producto del miedo. Pero no es únicamente la mirada acusante de los *de afuera*, del resto de la sociedad, sino también la internalización de la estigmatización en los propios habitantes. Es decir, quienes viven allí no se quieren identificar con el barrio, con los vecinos; por el contrario, pretenden diferenciarse para no ser juzgados, conllevando al deterioro de las relaciones de solidaridad, de la acción colectiva y la protesta política (Álvarez Pedrosian, 2013). Además, estos procesos interiores aumentan la rivalidad, la denuncia entre los vecinos, y propician la autovigilancia y el autocontrol. Al parecer esa sería la solución, enmarcada en la idea de «convivencia» que promulga el Estado.

Retomando a Álvarez Leguizamón (2013), las políticas sociales son expresiones de los estilos o artes de gobernar sobre determinadas poblaciones. En el caso que ocupa a este trabajo, no solo se ha intervenido a través de programas sociales, sino que se materializa la conjunción entre las intervenciones mediante políticas sociales y las acciones punitivas. En definitiva, surge del presente análisis que la focopolítica viene acompañada de una fuerte criminalización de la población en la cual se hace foco, culpabilizando y disponiendo el control disciplinario. Esto implica que diversas problemáticas, producto de las transformaciones del sistema económico y productivo — principalmente en el trabajo— y de los vaivenes de las políticas estatales, sean desplazadas hacia una única cuestión: la criminalidad como un problema aislado y sin historicidad, que pone el acento en las conductas individuales de personas que, al parecer, nacen con tendencias al delito como forma de subsistencia o son producto de un Estado laxo con dichas poblaciones.

## CONSIDERACIONES FINALES

Los cambios en el sistema de producción capitalista y la promulgación de la capitalización individual, la libertad de elegir y la lógica empresarial individual admiten el desplazamiento de la problemática del trabajador hacia la del pobre, disociando la relación capital-trabajo intrínseca de la cuestión social, permitiendo desestabilizar la protección social colectiva frente a los riesgos. De esta forma, se legitiman las políticas de combate a la pobreza, la asistencia como forma privilegiada para atender las situaciones de pobreza, las cuales se abstraen de la realidad estructural que las reproduce, y se enfatiza la responsabilización y culpabilización de los individuos por no haber logrado

invertir adecuadamente en sí mismos, así como no haber tomado las decisiones acertadas para prevenir o enfrentar los riesgos de la vida en sociedad.

Las dinámicas que asentaron la responsabilización y culpabilización de los individuos por su situación habilitan el auge de las lógicas moralizantes, de control y de represión policial hacia los sectores pobres. La intervención estatal en Casavalle es representativa de ello; la presencia del brazo represivo del Estado ha ganado fuerza. Se han plasmado propuestas integrales con varios componentes, como fue el Plan Cuenca de Casavalle, para luego incorporar el factor de control poblacional, en principio con el ensayo del plan Siete Zonas en otros territorios, culminando en las intervenciones enmarcadas en los operativos Mirador.

Lo ocurrido en la zona podría clasificarse como una persecución a determinados sectores de la población, pues, más allá de la necesidad de identificar y capturar a quienes están realizando negocios ilícitos como el narcotráfico, la policía se ha instalado de forma permanente en las calles, en las afueras de instituciones educativas y de salud, así como ha estado presente en intervenciones que se realizan desde los programas sociales.

Si se adhiere a los planteos de Álvarez Leguizamón (2008), en la intervención en Casavalle se percibe la conjunción de relaciones tutelares —los programas sociales o asistenciales— y la intervención policial para expulsar a determinados individuos. Estos últimos, portadores de todas las características negativas posibles, son los culpables de los males que sufren los barrios pobres, son un enemigo en común que hay que atacar para aislarlo, con la sensación de que desaparecen de la vida social. Las acciones del Estado —y el discurso de los representantes—, así como los relatos de los medios de comunicación, refuerzan la estigmatización presente en la sociedad y en los propios integrantes del barrio que, por un lado, limita así el accionar en conjunto, y por otro, alienta la autovigilancia y el autocontrol.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álvarez Leguizamón, S. (2008). Focopolítica y Gubernamentalidad Neoliberal, las políticas sociales [ponencia]. *II Encuentro Argentino y Latinoamericano Prácticas sociales y pensamiento crítico*. Universidad Nacional de Córdoba. <http://www.ets.unc.edu.ar/tercerencuentro/antecedentes/2008/img/datos/Universidad/alvarez.Pdf>

- Álvarez Leguizamón, S. (2013). La nueva economía política de la pobreza: diagnóstico y asistencia. *Revista Voces en el Fénix*, (22), 26-34.
- Álvarez Pedrosian, E. (2013). *Casavalle bajo el sol: investigación etnográfica sobre territorialidad, identidad y memoria en la periferia urbana de principios de milenio*. Ediciones Universitarias.
- Boschetti, I. (2016). *Assistência social e trabalho no capitalismo*. Cortez Editora.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Fondo de Cultura Económica.
- Giavedoni, J. (2012). *Gobernando la pobreza: la energía eléctrica como dispositivo de gestión de los sectores populares*. Homo Sapiens.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Gedisa.
- Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En R. Castel, G. Kessler, D. Merklen, y N. Murard. *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* Paidós.
- Pérez de Sierra, L (2017). Asistir y Castigar: nuevos usos de viejos dispositivos de gobierno. *Textos y Contextos*, 16(2), 360-372.
- Wacquant, L. (2006). Castigar a los parias urbanos. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (2), 59-66.
- Wacquant, L. (2011). Forjando el Estado neoliberal. Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social. *Prohistoria*, (16).

## FUENTES DOCUMENTALES

- Brecha. (21 de diciembre del 2017). El miedo, las bandas y los daños colaterales. *Brecha*. <https://brecha.com.uy/miedo-las-bandas-los-danos-colaterales/>
- Declaraciones del Director Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana Gustavo Leal. Presidencia de la República. <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/leal-nueva-intervencion-casavalle-politicas-sociales>
- Declaraciones del director nacional de la Policía Mario Layera. *El Observador*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/-un-dia-los-marginados-van-a-ser-mayoria-como-los-vamos-a-contener-2018512500>

Declaraciones del exministro de Desarrollo Social Daniel Olesker. Radio El Espectador. <https://www.espectador.com/noticias/264827/daniel-olesker-mides-plan-siete-zonas-es-una-politica-social-ultra-focalizada-que-se-ampliara-en-caso-de-ser-exitosa>.

El Observador. (7 de diciembre del 2018). Ministerio del Interior instala 43 cámaras de vigilancia en Los Palomares. *El Observador*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/ministerio-del-interior-instala-43-cameras-de-vigilancia-en-los-palomares-201812785548>

El País. (8 de junio del 2018). No le vamos a dejar el Casavalle a los narcos. *El País*. <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/le-dejar-casavalle-narcos.html>

Gabinete de Seguridad. (2012). Estrategia por la vida y la convivencia. [http://medios.presidencia.gub.uy/jm\\_portal/2012/noticias/NO\\_E582/Estrategia.pdf](http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf)

Intendencia de Montevideo. (19 de mayo del 2014). Plan Integral Cuenca de Casavalle. <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/planificacion/ordenamiento-territorial/planes-parciales/cuenca-del-casavalle/plan-integral-cuenca-de-casavalle>

Mate Amargo. (24 de diciembre del 2018). Entrevista a director de Convivencia y Seguridad Ciudadana Gustavo Leal. *Mate Amargo*. <https://www.mateamargo.org.uy/2018/12/24/casavalle-en-entrevista-a-gustavo-leal-formas-y-transformaciones-primera-parte/>







LOS ESPACIOS OCUPACIONALES EN  
PROGRAMAS CON ARTICULACIÓN  
PÚBLICO-PRIVADA. EL CASO DEL  
PROGRAMA CALLE DEL MINISTERIO DE  
DESARROLLO SOCIAL EN MONTEVIDEO

MARÍA EMILIA PROVENZA



## INTRODUCCIÓN

El presente capítulo pretende contribuir al debate de las transformaciones del mundo del trabajo, mediante el estudio del espacio ocupacional que se configura en la relación entre las organizaciones de la sociedad civil (osc) y el Estado para la gestión de los centros nocturnos y puertas de entrada del Programa Calle del Ministerio de Desarrollo Social (Mides). En dichos dispositivos los trabajadores y las trabajadoras que desempeñan tareas de atención directa a la población en situación de calle son contratados de forma tercerizada para formar parte de un equipo de trabajo que integra personal técnico y educadores. Por una cuestión de extensión, el estudio no se llevó a cabo en todo el Programa, sino que se seleccionaron para el análisis los centros nocturnos y puertas de entrada de Montevideo, los cuales son gestionados a partir de convenios entre el Mides y organizaciones de la sociedad civil o cooperativas (osc/Coop.).

A partir de la creación del Mides en 2005 se observa una creciente ebullición de programas sociales con una lógica de atención focalizada. El Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (Panes), que transcurrió entre el 2005 y el 2007, surgió como respuesta a la crisis económica y fue el puntapié para profundizar sobre la política social en Uruguay (BM-Mides, 2008). En el 2008 el PANES da lugar a su sucesor, el Plan de Equidad, el cual incorpora reformas en las estructuras e instrumentos de protección social a partir de estrategias pensadas desde el mediano y largo plazo, pero también desde respuestas inmediatas dirigidas a la población que se encuentra en situación de pobreza extrema e indigencia (BM-Mides, 2008).

En el marco del proceso iniciado primero por el Panes y luego por el Plan de Equidad, se inscribe la Reforma Social, la cual se impulsa en 2011 a partir de la aprobación del Plan de Acción de la Nueva Matriz de Protección Social por el Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS). Dicha reforma promueve la construcción de políticas sociales integrales y de calidad que contengan componentes estructurales de carácter universal (sistemas de salud, educación, vivienda y hábitat, trabajo y empleo, seguridad social, cultura y comunicación social, etcétera), y una Red de Asistencia de Integración Social (RAIS), que consiste en un conjunto de programas que tienen por objetivo promover la integración hacia la igualdad de las personas en situación de pobreza o vulnerables a la pobreza, y la inclusión e integración de las personas en situación de pobreza extrema e indigencia (Mides, 2011a). Partiendo de este

marco, se observa que, en los últimos años, en Uruguay ha sido recurrente la atención que se le ha dado a la población en situación de calle, atención que se ve consolidada en el año 2010 a partir del Programa Calle del Mides.

Al analizar el último censo de población en situación de calle realizado en julio de 2020, a nivel global se observa que las personas que se encuentran en esta situación han aumentado un 25,3% (Mides-INE, 2020) en comparación con el censo anterior. Los datos recabados en la ciudad de Montevideo arrojaron los siguientes números: el total de las personas que se encuentran en situación de calle son 2554. A pesar de que la problemática ha sido abordada mediante programas focalizados, el número de personas en situación de calle no solo no disminuyó, sino que creció tal como fue mencionado.

Los distintos procesos de reforma han traído un aumento de tercerizaciones, descentralizaciones y formas precarizadas de trabajo, las cuales se visualizan en la flexibilidad de los convenios que se establecen entre el Estado y las osc/Coop. Inmersas en este contexto, las osc/Coop. se disponen a la gestión de servicios sociales, planificados y financiados por el Estado, generando un espacio mercantil de proyectos y ofertas de servicios para el tratamiento de la cuestión social (Otormín, 2000). El Programa Calle se encuentra sumido en esta coyuntura y se despliega los 365 días del año bajo diferentes modalidades de atención a las personas en situación de calle. Se observa que mucho se ha escrito sobre dicho programa, así como de la población objetivo, pero poco se ha estudiado sobre las condiciones de trabajo de quienes *ponen el cuerpo* día a día en la atención directa.

Las transformaciones del mundo del trabajo, entre otras cosas, han evidenciado una mercantilización de la esfera social. Por lo tanto, se considera pertinente visibilizar y colocar en debate las condiciones laborales de las personas trabajadoras, problematizando el espacio ocupacional en el que están inmersas.

En este trabajo, en primera instancia se reconstruyó brevemente el contexto sociohistórico del surgimiento de dicho espacio, para luego identificar sus características principales, a partir de las percepciones del equipo de trabajo que realiza la atención directa a las personas usuarias de los centros nocturnos y puertas de entrada del Programa. Durante el proceso de estudio se utilizó la recopilación de fuentes documentales tales como: llamados a licitación, bases de convenios, documentos estadísticos, etcétera. También se realizaron

entrevistas al personal y, por último, la aplicación de un formulario *on line* con el fin de realizar un estudio meramente exploratorio de sus condiciones de trabajo.

## **EL PROGRAMA CALLE EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO Y LAS TRANSFORMACIONES DEL MUNDO DEL TRABAJO.**

El Programa de Atención a Personas en situación de Calle (PASC) surge en el año 2010 como sucesor del Programa de Atención a los Sin Techo (PAST) (Dinem-Mides, 2011). Dicho programa integra la Dirección Nacional de Protección Integral de Situaciones de Vulneración (DNPISV), la cual pertenece a la Dirección Nacional de Desarrollo Social (Dinades) del Ministerio de Desarrollo Social (Mides). Actualmente la División de Programas para Personas en Situación de Calle se encarga de nuclear todos aquellos programas destinados a atender a dicha población. A nivel general, independientemente de su modalidad de atención, la División se propone atender a todas aquellas personas que: «por diferentes razones, se encuentran sin residencia temporal o permanente, o que utilizan espacios públicos o áreas degradadas para la subsistencia o la habitación, así como a quienes recurren a centros de acogida» (Licitación Pública 5/2018; Mides, 2018).

La División entiende a la situación de calle como una «problemática compleja y multicausal» que se refleja en una vulnerabilidad social que limita el desarrollo de capacidades y aptitudes de los individuos. En este marco, se implementan diversas modalidades de atención específicas para atender a las personas en situación de calle, bajo un posicionamiento ético-político que reconoce la vulneración de derechos con base en el desarrollo de procesos mercantilizadores (Licitación Pública 5/2018; Mides, 2018).

La División de Programas nuclea a los dispositivos de captación y derivación (equipo móvil, *call center*, puerta de entrada y puerta de entrada Ley de Faltas) y sus tres programas principales que cuentan con especificidades en cuanto a su población objetivo: el Programa Cuidados, el Programa para Mujeres con Niños, Niñas y Adolescentes y el Programa Calle en el cual se concentran diferentes centros (contingencia nivel 1, 2 y medio camino).

Como fue mencionado anteriormente, este trabajo se limitará a estudiar las transformaciones del mundo del trabajo en los centros nocturnos del Programa Calle y las puertas de entrada de Montevideo. No se incluirá en el análisis a

los demás dispositivos de atención, resultando pertinente puntualizar que las modalidades de convenio con osc/Coop. son la forma de gestión predominante de todos los centros pertenecientes a la división.

### **PUERTAS DE ENTRADA Y CENTROS NOCTURNOS:**

Las personas usufructuarias del Programa Calle en Montevideo acceden a los centros nocturnos a partir de los dispositivos de captación y derivación. En el caso de las puertas de entrada, las personas en situación de calle se acercan de forma voluntaria y desde allí un equipo técnico realiza un diagnóstico primario de la situación para luego realizar la derivación correspondiente a los distintos centros existentes (Licitación Pública 5/2018; Mides, 2018). Puerta de Entrada Ley de Faltas tiene una modalidad de atención similar a la anterior, con la excepción de que las personas no concurren voluntariamente, sino que son conducidas por funcionarios del Ministerio del Interior en el marco del artículo 368 de la ley 19120, Ley de Faltas, Conservación y Cuidado de los Espacios Públicos.

Los centros nocturnos del Programa Calle atienden a hombres y mujeres mayores de 18 años sin niños, niñas ni adolescentes a cargo. Se los diferencia en tres modalidades de acuerdo con su tipo de atención: los centros nocturnos nivel 1 (hombres y mujeres) funcionan todos los días del año, de lunes a sábado entre las 18 y las 9, y los domingos durante las 24 horas. Tienen capacidad para 30 personas cada uno y su objetivo es brindar una primera etapa de atención a las personas en situación de calle. Un equipo de trabajo multidisciplinario procura facilitarles el acceso a la documentación necesaria, así como coordinaciones con otras instituciones pertinentes para que comiencen un proceso de reinserción en diferentes redes (salud, empleo, etcétera) (Licitación Pública 5/2018; Mides, 2018).

Los centros nocturnos nivel 2 (hombres y mujeres) tienen la misma capacidad y horario de atención que los centros nivel 1, pero se diferencian en cuanto a los objetivos de su intervención, ya que procuran un acompañamiento y seguimiento de las personas usuarias, con el fin de fortalecer la autonomía y consolidación de un proyecto individual que, entre otras cosas, les permita comenzar una reinserción laboral y planificación de un futuro egreso del Programa (Licitación Pública 5/2018; Mides, 2018).



Por último, están los centros contingencia (de los cuales durante el año 2018 existieron dos para hombres) en Montevideo, con una capacidad para 50 personas cada uno. Son centros nocturnos que permanecen abiertos entre mayo y octubre, planificados para abrir solamente en los meses de temperaturas más bajas, y presentan niveles de menor exigencia en comparación con los centros nivel 1 y 2 en cuanto a la higiene, consumo, horarios de ingreso, etcétera, con el fin de que captar a aquellas personas que no están insertas en el Programa o que no logran una permanencia estable debido a dificultades de aceptación a determinadas normas (Licitación Pública 5/2018; Mides, 2018).

### **ATENCIÓN COGESTIONADA EN LOS CENTROS NOCTURNOS Y PUERTAS DE ENTRADA DEL PROGRAMA CALLE**

Como ya se adelantó, los centros nocturnos y puertas de entrada del Programa Calle funcionan a partir de «modalidad delegada» lo que implica que, para su gestión, el Mides realiza convenios con diversas osc/Coop. a partir de licitaciones públicas (Dinem-Mides, 2011). Para llevarlos a cabo, el Mides realiza llamados a concurso donde las osc/Coop se postulan y compiten entre sí para gestionar los centros. Los llamados a licitación pretenden que las osc/Coop. presenten sus propuestas de acuerdo a las especificaciones que plantea el Ministerio, por lo tanto, la propuesta que logre un mayor puntaje se le asignará la gestión del centro al cual aspira. Dichos llamados generalmente explicitan, entre otras cosas, las modalidades de atención y las localidades que requieren centros, el enfoque metodológico con el cual se abordarán las situaciones, el monto destinado para llevar a cabo los objetivos, infraestructura requerida, etcétera.

En los centros nocturnos y puertas de entrada también confluyen otros arreglos contractuales. Si bien los equipos de trabajo que realizan atención directa a las personas usuarias son contratados por osc/Coop. en convenio con el Mides, también operan otros convenios tercerizados con el fin de brindar otros servicios como, por ejemplo, servicio de seguridad, servicio de limpieza, servicio de alimentación, etcétera. Por otra parte, también existe personal contratado directamente por el Estado, como es el caso de Puerta de Entrada Ley de Faltas donde el servicio de seguridad lo brinda directamente el Ministerio del Interior. Si bien la atención será colocada solamente en el equipo de trabajo que realiza tareas de atención directa a la población en calle, esta puntualización se realiza con el fin de reconocer en

los dispositivos otras formas contractuales que confluyen para que se lleve a cabo el trabajo diario.

## **EL ESTADO URUGUAYO Y SU DEVENIR GERENCIAL:**

Para acercarnos a comprender los procesos que contribuyen a la configuración del campo ocupacional en cuestión, resulta necesario realizar un breve repaso sobre algunos aspectos de la gestión estatal y su influencia en la ejecución de las políticas sociales.

A fines de los años setenta se observa a nivel mundial una ola de reformas estatales, principalmente impulsadas por países desarrollados en busca de superar los nuevos desafíos del capitalismo y preparar al Estado para los retos de la sociedad posindustrial. En América Latina la reforma estatal también entró en la agenda política, pero para pensarla debieron atenderse algunas particularidades propias del continente. El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en 1998, como impulsor de una reforma administrativa, plantea una orientación gerencial que modifique las formas de intervención económica, política y social del Estado, tomando en cuenta los desafíos específicos identificados para la región. Este proceso implicaba un cambio estructural que pretendía, en unos aspectos completar y en otros, modificar el sistema burocrático weberiano, con el fin de responder a los nuevos desafíos. Entre las varias recomendaciones planteadas por el CLAD (1998), en cuanto a la reforma, se destaca que para establecer una administración basada en el modelo gerencial sería necesario desarrollar dos formas específicas: por un lado, agencias que realizan actividades exclusivas del Estado, y por otro, agencias que actúan en las políticas sociales, pero que pertenecen al ámbito denominado «público no estatal». En este caso, el Estado continuaría siendo protagonista en la formulación, regulación y financiamiento de estas políticas, pero no se encargaría de su gestión. Este espacio público no estatal (empresas, comunidad, etcétera) será reconocido como un «tercer marco institucional» (CLAD, 1998, p. 18) que se encargará de suministrar servicios públicos, en este caso, bajo la órbita reguladora del Estado. Los argumentos son que el sector público no estatal debe asumir este rol, porque de esta manera se logrará una prestación de servicios más flexible, democrática, que aumentará la eficacia y la efectividad.

En Uruguay, según Ramos et al. (2002) se presentaron algunas variantes del modelo en lo que refiere a su paradigma, forma y realidad. Los autores plantean que la aplicación tanto del paradigma weberiano como del modelo inspirado en el gerencialismo estatal se vio entorpecida por las formas de organización informal características de la región «esencialmente adscribibles al patronazgo político, patrimonialismo y aun, amiguismo o nepotismo, en estructuras de redes asociadas, pero tangencialmente a los mandos políticos» (Ramos et al., 2002 p. 3).

A mediados de los años noventa, se visualiza una importante tendencia a la modernización del Estado uruguayo, donde, según los autores, se engendran las bases para la reforma de la Administración Central. Esta se desarrolla de forma gradual y menos radical de lo que se hubiese deseado en la época, pero, incluso así, marca algunas de las características esenciales que adoptará el Estado, entre ellas, mayor concentración en la formulación, regulación y control de políticas públicas y una tendencia al trabajo en *redes*, lo que implicó delegar la gestión directa de las políticas públicas a la sociedad civil (incluidas también las empresas privadas y el tercer sector). Si bien el Estado uruguayo ya se caracterizaba por una tradicional descentralización de la Administración Central (por ejemplo, gobiernos departamentales) se acentúa esta forma a partir de las tercerizaciones hacia el mercado y la sociedad civil (Ramos et al., 2002). Es entonces que el Estado delega hacia fuera de la Administración Central gran parte de sus funciones públicas: educación, seguridad social, infancia, etcétera. (Ramos y Milanesi, 2016, p. 3).

Los autores plantean que con estas nuevas formas no se ha reducido el gasto del Estado como se pretendía en un principio, ya que el aparato estatal continúa teniendo un rol central en cuanto a la transferencia financiera, al mismo tiempo que debe encargarse de controlar que las funciones con objetivos públicos (que ahora son delegadas en parte a la sociedad civil) sean cumplidas de forma eficaz y efectiva. Supuso la necesidad de generar mecanismos de regulación de los servicios públicos, pero con el cuidado necesario para que estos no se vuelvan demasiado limitantes al punto de corromper la iniciativa y flexibilidad de los ejecutores (Ramos et al., 2002).

## LA REFORMA SOCIAL Y EL GOBIERNO DEL FRENTE AMPLIO

Según Ramos y Milanese (2016), a partir del 2005 hasta hoy, el gobierno del Frente Amplio (FA), ha presentado algunos cambios en cuanto a las formas de administración y reforma aplicadas hasta entonces. El FA asumió el gobierno en un contexto país de pobreza y desempleo, resultado de la crisis del año 2002, por lo que la agenda política priorizó la atención a estas consecuencias, proponiendo estrategias de acción orientadas a reconfigurar un Estado de bienestar que retoma estrategias de atención universal, así como de corte focalizado.

El mismo año, el Mides es creado «con el cometido de coordinar la oferta política en el campo social», con él se mantienen y, a su vez, se multiplican una serie de programas tercerizados y focalizados (Vecinday, 2017, p. 188). Estas medidas incentivaron el crecimiento del sector público no estatal, así como también acentuaron «la fuga hacia el derecho privado de la gestión de políticas públicas» (Ramos y Milanese, 2016, pp. 6-7). La reforma del Estado pretendida por el primer gobierno del FA se caracterizó por asumir las tendencias internacionales de la nueva gestión pública, principalmente a nivel sectorial, como en el caso de dicho ministerio, que basó la organización de la prestación de servicios bajo la lógica de tercerización hacia las osc.

Sin embargo, en el segundo período de gobierno del FA (2010-2015) no se visualiza un paradigma claro de reforma estatal como se prometió. No obstante, fue en este período donde se colocó el foco en la erradicación de la pobreza extrema (Ramos y Milanese, 2016, p. 8) con la emergencia de la propuesta de «Reforma Social: La nueva Matriz de Protección Social del Uruguay». Como ya se mencionó, esta reforma sigue la línea programática impulsada por el Plan de Equidad (2008) y se orienta a la generación de políticas públicas de carácter universal y la RAIS. Vecinday (2017, p. 189) plantea que en este período las formas asistenciales de atención se institucionalizan y masifican, por lo que la forma privilegiada de llevar a cabo la asistencia es a partir de las mencionadas tercerizaciones. A continuación, se pasará a reflexionar en cuanto a la incidencia de la sociedad civil organizada en el tratamiento de la cuestión social y, por ende, su influencia en las políticas públicas en el marco de un escenario que jerarquiza un tipo de racionalidad gerencial.

## **LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA PRODUCCIÓN DE SERVICIOS SOCIALES**

Tomando los aportes de Casas (1999) comprendemos que el tercer sector, se encuentra entre los límites del Estado (primer sector) y del mercado (segundo sector). Esto conlleva a reconocer al Tercer Sector como un espacio público no estatal que parte de «iniciativas de instituciones privadas, pero que tendrían objetivos y fines públicos» (Casas, 1999, p. 17). Se observa que este sector está referenciado por una gama diversa de actores y formas organizativas: «fundaciones, organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones vecinales, movimientos sociales, instituciones religiosas, asociaciones de filantropía y caridad, etcétera» (Casas, 1999, p. 17).

De acuerdo con Rivero (2018), las diversas concepciones existentes exponen una homologación entre conceptos de la sociedad civil y organizaciones de la sociedad civil; al Tercer Sector se lo reconoce como un universo que va en crecimiento y que se ha ido amoldando a las diferentes coyunturas, conformando un espacio diverso y complejo, en el que se pretende un formato de participación que supere las formas tradicionales de organización. La autora plantea que la definición de la sociedad civil implica de por sí, una confrontación política de «apropiación e imposición de un significado propio», y que el único actor que debe ser excluido de formar parte del concepto operacional es el Estado. «Cualquier ciudadano individual o cualquier grupo formal o informal comprometido con la esfera pública (...) es un actor potencial de la sociedad civil» (Sorj, citado en Rivero, 2018, p. 109).

Rivero (2018) expresa que las organizaciones de la sociedad civil han tenido que amoldarse a los cambios coyunturales del país. Por ejemplo, en el período dictatorial se observa una censura de algunas osc entendidas hasta entonces como tradicionales (sindicatos, gremios y partidos políticos) y, por otra parte, irrumpen otro tipo de movimientos y organizaciones sociales, con una incidencia barrial, comunitaria. Luego de la reapertura democrática y de la adopción de algunas características del modelo de reforma gerencial del Estado, se instituyen las osc como forma legítima de generar estrategias de cambio, principalmente en lo que refiere a la organización de base social y la gerencia de servicios públicos (Rivero, 2018, p. 106).

Se argumenta que las organizaciones que brindan servicios públicos no estatales estarían motivadas por otros principios como la solidaridad, el

sentido del deber, la dedicación humana y un compromiso ideológico que vincula a todos sus participantes (Bresser y Cunill, 1998). Pero con respecto a la gestión de los servicios sociales, ¿cuáles serían las ventajas que se le adjudican al tercer sector? Por un lado, la flexibilidad (producto de las reformas estatales) se convierte en una estrategia beneficiosa en cuanto a la delegación de gestión de los servicios sociales, ya que se facilita adaptar las prestaciones a su público objetivo mediante políticas de corte focalizado y por tiempo determinado. Por otro lado, la heterogeneidad del tercer sector presenta una variedad de organizaciones dispuestas a brindar servicios sociales y facilitar la disposición de agentes que atiendan a las necesidades variadas de las personas destinatarias de los servicios públicos. Según los autores y las autoras, esto se presenta beneficioso porque habilita un principio de competencia entre los diferentes agentes, estimulando el esfuerzo por brindar un servicio de mayor calidad y eficiencia (Bresser y Cunill, 1998, p. 43). Si bien este punto es colocado como una ventaja, se observa también que esa heterogeneidad está presente e interfiere en cuanto a las formas de organización, intereses y objetivos.

Casas (1999, p. 26) plantea que esta pluralidad puede encontrarse atravesada por ciertas contradicciones, entre ellas, «la oscilación (...) entre una racionalidad más comunicativa y emancipadora (...) con una perspectiva de construcción de una (o varias) alternativas opuestas a la hegemonía del capitalismo en su versión neoliberal», y otra del tipo de una variante perversa de la racionalidad instrumental, que busca la obtención de resultados, que se basa únicamente en el cálculo y la estrategia más que en los objetivos de construcción de la ciudadanía y generación de condiciones que permitan procesos de transformación social. En este sentido, Rivero (2018) también reconoce que las diversas formas asociativas permiten proponer nuevas estrategias de cambio social con respecto a la asistencia, a la articulación política, a la organización de base social y a la producción de bienes públicos, pero, al mismo tiempo, crean nuevas formas estratégicas de relación entre el sector gubernamental y el no gubernamental, que promueven el surgimiento de plurales intereses movidos por lógicas poco uniformes y generales.

Por un lado, se concuerda con Bresser y Cunill (1998) en que problematizar con respecto a la pluralidad del tercer sector no significa insinuar que la tendencia debería ser en pro de la homogeneidad, y, por otro, se comparte con Casas (1999) que algunas de las visiones idealizadas del tercer sector no permiten trascenderlo como categoría de análisis, y atraviesan por el mismo filtro a organizaciones que no coinciden en absoluto ni en sus objetivos ni en

sus intereses. Siguiendo esta línea, Claramunt (2001) aporta al debate con la idea de que la relación entre el Estado y la sociedad civil expone un camino muchas veces contradictorio, ya que, por un lado, habilita la posibilidad de conformar una identidad y autonomía «apuntando a la construcción de sujetos sociales», y, por otra parte, «caminan por el control, el disciplinamiento, la burocratización de estructuras y procedimientos que el Estado va propiciando a través de sus políticas» (Claramunt, 2001, p. 144).

Las formas de intervención del Estado se han metamorfoseado a lo largo del tiempo, y en ese proceso han estimulado la (re)significación de la intervención de la sociedad civil y han repercutido en el mundo del trabajo, principalmente del trabajo inmaterial en los servicios sociales. Tal como refieren Vecinday y Mariatti (2018), el desarrollo de las fuerzas productivas permitió un crecimiento de los servicios públicos paralelo al crecimiento de las necesidades colectivas, pero «también es cierto y el análisis no puede desconocer que el paradigma de la Nueva Gestión Pública nació, entre otras cosas, para transportar la lógica de la empresa privada a la acción estatal» (Vecinday y Mariatti; 2018, p. 55). A continuación, se exponen algunos de los aspectos del mundo del trabajo que se ven influidos y transformados en este proceso.

## **METAMORFOSIS DE LA PRECARIZACIÓN**

En la década de los ochenta, el modelo de producción fordista, también referido como *rígido*, fue sustituido por una nueva forma productiva a la que Harvey (1998) denomina «acumulación flexible», en la cual coexisten diversas formas de trabajo. Un ejemplo claro de este nuevo modelo fue el «toyotismo japonés» que se sustentó bajo el fundamento de la flexibilidad, no solamente en lo relacionado al aparato productivo, sino con respecto a la organización laboral (Antunes, 1995). Esta representación coloca como imprescindible una adopción de la flexibilización, identificando las necesidades del mercado en pos de las necesidades de los trabajadores y las trabajadoras. Es el mercado quien dicta la demanda de la fuerza de trabajo y se pasa a una nueva y variada gama de arreglos laborales: trabajadores polivalentes, no especializados, temporales, sin ninguna garantía de empleo, subcontratados, tercerizados, horas extras, etcétera. El autor plantea que la lógica del «espíritu Toyota» se coloca de una forma distinta respecto a las percepciones cualitativas, presentándose de manera aparentemente «más consensuada, más envolvente, más participativa, en síntesis, más manipuladora» (Antunes, 1995, p. 46).

La asimilación de dicho modelo se propagó no solo para el sector industrial, sino para varias áreas del sector de servicios por lo que, según Acosta (2015), trajo consigo un aumento de la producción inmaterial. Esta se masifica a partir de los años setenta, y se caracteriza por su dimensión subjetiva y cognitiva. La autora plantea que el trabajo inmaterial consiste en la construcción de una fuerza de trabajo más «abstracta, intangible, e intelectual», donde la generación de riquezas depende directamente de la salud y las habilidades emocionales, cognitivas y comunicativas de las trabajadoras y los trabajadores. En este tipo de trabajo se valoran otros componentes como la formación, autonomía, competencias individuales y colectivas. Se distingue en el trabajo inmaterial un componente individualizador, lo que devela criterios novedosos de segmentación del trabajo y de las personas trabajadoras. Según Antunes (2000, p. 14), «este proceso fue responsable no solo por la nueva configuración de la clase trabajadora, sino que también por la acentuación de las formas de precarización del trabajo». Dos Santos y Manfroi (2015) destacan que el crecimiento del trabajo precario es uno de los fenómenos que se observa a nivel global a partir de los años ochenta, y se asocia directamente a la flexibilidad del mercado de trabajo y a un contexto de corte neoliberal. Conforme Bourdieu (1999, p. 121), «la precariedad laboral está actualmente en todas partes» y, por tanto, la flexibilidad se presenta como una de sus estrategias. «El concepto de flexibilización del trabajo y el abandono del modelo de trabajo por tiempo indeterminado ya pertenecen a nuestra actual forma de pensar (...). Hoy es difícil prever la superación o la sustitución de ese tipo de trabajo inestable» (Vasapollo y Martufi, citados en Antunes, 2006).

La precariedad se ve inspirada no solo por razones económicas, sino también políticas, e implica «todo el universo de la producción, material, cultural, público y privado» (Bourdieu, 1999, pp. 124-125). Por otra parte, Antunes (2006) hace referencia a la existencia de una «nueva morfología del trabajo», la cual es producto de los procesos de flexibilización. Por su parte, Kallenberg (citado en Dos Santos y Manfroi, 2015, p. 21) denomina al trabajo precario como incierto e imprevisible, donde los riesgos laborales son asumidos en su mayor parte por el trabajador y no por el empleador o el gobierno. Parafraseando a Druck (2013) se concluye que la tercerización es una de las principales formas de flexibilizar y precarizar el trabajo, incluso cuando ambas son presentadas de forma separada forman parte de un mismo proceso, el cual consiste en la expresión de la institucionalización de la inestabilidad como forma de dominación social del trabajo. Conforme a la autora, la tercerización es tanto



un fenómeno nuevo como antiguo, ya que, esta modalidad es utilizada desde la Revolución Industrial, el auge del fordismo y del Estado de bienestar, así como, actualmente, a partir del contexto de «acumulación flexible» (Harvey, 1998). Lo novedoso del proceso actual se encuentra caracterizado por la amplitud y centralidad que asume, dejando de expresarse de forma marginal o periférica para convertirse en una práctica esencial de la flexibilización de la producción (Druck, 2013, p. 66).

Este proceso de tercerizaciones fue comentado con anterioridad al conocer algunas características de la ola de reformas en la administración pública, donde el paradigma de Estado gerencial (aunque con matices) se presentó como predominante en toda la región latinoamericana. El contexto desarrollado con anterioridad sentó algunas bases primarias para comprender las transformaciones del mundo del trabajo en el marco de un Estado en transformación, lo que permitirá desarrollar con más detalle las condiciones de trabajo de aquellos trabajadores y trabajadoras que realizan atención directa a la población en situación de calle en el marco del Programa Calle del Mides, y, por ende, su relación con las categorías de análisis que se vienen desarrollando.

## **LA PRECARIEDAD LABORAL Y SUS IMPACTOS EN EL MARCO DEL PROGRAMA CALLE**

Pese a la utilización común del término, el concepto de trabajo precario se presenta ambiguo y multifacético, variando de acuerdo con la región, estructura económica, política, etcétera. El concepto se encuentra asociado, entre otras cosas, a la responsabilización de los trabajadores por parte de los empleadores en cuanto a los riesgos del trabajo. Así también se lo vincula a las incertidumbres respecto a su duración, existencia de relaciones de trabajo ambiguas o encubiertas, limitadas protecciones sociales y goce de beneficios asociados a la condición de trabajador formal, poca capacidad de organización a nivel sindical, entre otras (ACTRAV-OIT, 2011). Se observa que el trabajo en el Programa Calle presenta estas y otras características de un empleo precario. La reflexión sobre ello guiará la segunda parte del presente trabajo.

El acercamiento a las condiciones laborales del Programa Calle permitió constatar una tendencia a la desprofesionalización de los cargos técnicos, así como una recurrente selección y contratación del personal de forma

discrecional, la predominancia de trabajo por proyectos y con contratos a término, la existencia de relaciones laborales ambiguas o encubiertas, posibles riesgos en cuanto a la salud, infraestructura y seguridad, y la presencia de estructuras colectivas frágiles e inestables. Pasaremos a continuación a conocerlas con más detalle.

## **CARACTERÍSTICAS DE LOS EQUIPOS DE TRABAJO EN LOS CENTROS NOCTURNOS Y PUERTAS DE ENTRADA**

La conformación de los equipos de trabajo que realizan atención directa a las personas usuarias de los centros nocturnos presenta algunas variaciones de acuerdo a la cantidad de personas atendidas (30 o 50) y su modalidad de atención (nivel 1, 2, o contingencia), pero a nivel general están conformados por una persona coordinadora, una licenciada o licenciado en trabajo social, una licenciada o licenciado en psicología, una o un auxiliar de enfermería (las puertas de entrada no cuentan con este recurso) y educadoras y educadores.

En cuanto a la formación profesional, en primer lugar, vale decir que la coordinación y el cargo de trabajo social puede ser ocupado por profesionales o estudiantes que solamente tengan la monografía pendiente. En algunos llamados se observa que también este rol es ocupado por estudiantes con el 80% de avance en la carrera. En el caso del cargo para el licenciado o licenciada en psicología y el personal auxiliar de enfermería es requisito excluyente contar con el título expedido.

Con respecto a los educadores y las educadoras, se solicita como requisito excluyente bachillerato aprobado, aunque en la práctica generalmente los equipos son conformados por personas estudiantes o egresadas de carreras terciarias tales como psicología, trabajo social, antropología, sociología, educación social, educación en primera infancia, ciencias económicas, abogacía, bellas artes, entre otras (formulario *on line* y entrevista a educador).

En todos los casos los requisitos a valorar varían de acuerdo con la osc/Coop. que realice el llamado, así como, a su vez, para algunos puestos, es requisito excluyente comprobar experiencia de trabajo remunerada con población en situación de vulnerabilidad no menor a un año (exigencia dispuesta por el Mides) lo que en la práctica no necesariamente se cumple.

El equipo de trabajo de las puertas de entrada es ligeramente diferente, ya que estas cuentan con equipos conformados por: una persona coordinadora y educadoras y educadores. En el caso de la puerta de entrada Ley de Faltas también se incorpora el rol de psicólogo o psicóloga.

Es interesante destacar que, si bien los llamados y licitaciones hacen referencia al cumplimiento de cierta formación (o cuasi) y experiencia específica según el rol, parece que en la dinámica de trabajo se da una realidad diferente, donde las tareas se superponen y los roles no terminan de quedar demasiado claros. Se comparten entonces las reflexiones de Vecinday (2017):

Cuando las instituciones constituyen figuras técnicas desacopladas de la formación disciplinar y, en ese proceso, desdibujan y amalgaman las fronteras disciplinares, el resultado es la vulneración de los perfiles profesionales definidos por las propias profesiones. (...) Se trata de un proceso en el que el peso y el aporte de la formación específica y las definiciones profesionales acerca de sus ámbitos de competencia son desacreditados. (p. 193)

Se observa que, por un lado, se hace referencia no solo a un perfil cuasi profesional para ejercer algunos roles, sino que la amplitud de la formación específica en cuanto a un perfil de la coordinación y de los educadores y educadoras refiere de cierta forma a la generalización de lo social, llevando a lo que Vecinday (2017, p. 194) entiende como la «flexibilidad y polivalencia esperada de un trabajador que no debería refugiarse en perfiles profesionales para defender especificidades y autonomías que serán acusadas de reacciones corporativas» (Vecinday, 2017. p. 194). Tomando como referencia a Bentura et al. (2017), se presenta como fundamental reflexionar sobre el efecto que produce esta desprofesionalización en la calidad de las políticas sociales. Hoy en día la gestión de la política asistencial se orienta a la contratación de perfiles cuasi profesionales o profesionales jóvenes, los cuales mediante contratos precarios permiten amplificar la política asistencial reduciendo sus costos.

Cabe aclarar que estos equipos también cuentan con una persona supervisora contratada directamente por el Mides, la cual debe mantener comunicación frecuente con los centros o puertas de entrada asignados. Tal como dice Vecinday (2017), es imposible controlar todas las decisiones de la burocracia plebeya, pero se intensifica el intento por minimizar el efecto de desvío de sus acciones. En este caso, la comunicación de la supervisión se realiza vía correo electrónico, teléfono, plataformas de registro de datos y reuniones

presenciales regulares en los centros. La tarea de supervisión consiste, entre otras cosas, en un acompañamiento, asesoramiento y evaluación de la gestión integral de los centros (Llamado 5047/2017). En este sentido se observa que queda supeditada tanto la autonomía de las osc/Coop. para llevar a cabo la gestión como la autonomía de los propios profesionales en su labor cotidiana. Ante esto surgen algunas preguntas, como ¿cuál es el sentido real de la contratación de osc para llevar a cabo estos proyectos si la capacidad de gestión y autonomía profesional se ve completamente atomizada por los lineamientos y contralores del Estado? Claramente en este capítulo no se dará respuesta a esta ni a muchas otras preguntas, pero se abrirá el camino para continuar reflexionando.

## **SELECCIÓN DEL PERSONAL DE FORMA DISCRECIONAL**

Si bien es el Mides quien establece los requisitos generales a cumplir para cada perfil de trabajadora y trabajador, son las osc/Coop. quienes se encargan de realizar los llamados, seleccionar y contratar al personal. En este aspecto, la selección del personal a contratar también presenta algunas particularidades que se considera pertinente destacar. De las personas trabajadoras que respondieron al formulario, más de la mitad (el 54%) refirieron haber ingresado a la osc/Coop. por recomendación. La misma información también se presenta en las entrevistas. No se pretende negar que las osc/Coop. también realicen llamados externos y accesibles a la población en general, pero se vislumbra la «recomendación» como una modalidad frecuente. Parece ser que la desburocratización del Estado lograda a partir de las tercerizaciones encuentra en las osc/Coop. formas arbitrarias de selección del personal, preponderando las lealtades, amiguismos, etcétera, incluso algunas veces sobre la pertinencia de la formación específica. Frente a esto, se toman los aportes de Bustelo (1998) quien comenta sobre las lógicas de «caudillo-patrón» que se perciben en las osc. Lo interesante de este análisis se manifiesta cuando este tipo de lógicas propician una relación «paternal-vertical», donde imperan las reglas del ámbito familiar y «la responsabilidad implícita de proteger a los súbditos a cambio de la lealtad a quien ejerce la autoridad» (Bustelo, 1998, p. 64). El autor explica cómo el estilo «patrimonial vertical» aún permanece en nuestras sociedades, no solo en las relaciones y representaciones políticas y económicas, sino que también en las relaciones sociales que se visualizan dentro del ámbito del asociativismo no gubernamental. Este estilo de mando

vertical y autoritario encuentra lugar en un sistema que débilmente reconoce otros méritos, dando lugar a lógicas que se encuentran lejos de garantizar un espacio democrático, y abren puertas a las bases de un servilismo político que se trasluce en la lógica de «mayor lealtad, mayor recompensa» (Bustelo, 1998, pp. 65-67).

## **TRABAJO POR PROYECTOS Y A TÉRMINO**

En el marco de las tercerizaciones estatales en lo que tiene que ver con la ejecución de servicios públicos, una modalidad bastante frecuente y en crecimiento es el trabajo por proyectos. En el caso del Programa Calle, el Mides se encarga de diseñar las bases de los diversos proyectos que luego son implementados a partir de osc o cooperativas. Excepto para el caso de los centros contingencia y las personas educadoras contratadas en calidad de «retén», los contratos de trabajo son establecidos generalmente por un plazo de 12 meses, con la posibilidad (pero sin garantías explícitas) de renovación en caso de una buena evaluación de gestión por parte de la supervisión del Ministerio y de disponibilidad de presupuesto. Como los plazos de convenio son a término, la conformación del equipo de trabajo se encuentra sujeta a la inestabilidad del plazo establecido para el proyecto. Respecto a la renovación de convenios a las osc/Coop. las experiencias son variadas, por lo tanto, la incertidumbre contractual en la conformación de los equipos de trabajo es una cuestión recurrente, donde no se genera antigüedad laboral y, por ende, tampoco sus derechos asociados.

Por otra parte, cabe destacar que el Mides generalmente se desentiende de los antecedentes de mala gestión de la osc/Coop. permitiéndole la posibilidad de volver a conveniar por nuevos proyectos, pero en ningún caso obtener una nueva licitación implica garantías para las personas trabajadoras contratadas o cooperativistas.

## **RELACIÓN LABORAL AMBIGUA O ENCUBIERTA**

Como se anunciaba anteriormente, otra característica del trabajo precario se presenta en cuanto a la confusa identidad del empleador: ¿Quién es el empleado y quién es el empleador? Según la ACTRAV-OIT (2011), los marcos legales de la mayoría de los países se posicionan en cuanto a una relación

binaria tradicional entre una persona empleadora y una persona empleada, pero la identidad del empleador se ha visto cambiante con el tiempo, y hoy en día es una frontera que se desdibuja entre franquicias, tercerizaciones, subcontratos, etcétera. Se confunden las fronteras jerárquicas y, al momento de tomar una postura en cuanto a las condiciones laborales, se encuentran diversas entidades y obstáculos. Un ejemplo son las cooperativas que, además de contar con socios y socias cooperativistas, muchas veces contratan personal externo que no goza de los mismos derechos y obligaciones que los cooperativistas. Relacionado a ello, la ACTRAV-OIT (2011) plantea cómo la legislación muchas veces presenta aspectos débiles al punto de permitir el abuso de los derechos asociados a las personas trabajadoras. Es esa misma legislación la que da lugar a estas nuevas relaciones laborales que lesionan los derechos asociados al trabajo normal. Por un lado, los empleadores primarios (el Mides en este caso) se desentienden de algunas obligaciones a través de estos arreglos contractuales (como son las tercerizaciones de proyectos a osc/Coop.) y, por otro lado, los intermediarios disponen de una fuerza de trabajo dispersa a la que se le presentan grandes obstáculos para negociar de forma colectiva (ACTRAV-OIT, 2011, p. 34).

A este panorama se suma la distancia que pueden tener las personas trabajadoras contratadas respecto a la comisión directiva y la razón de ser de las osc/Coop. De acuerdo con la información obtenida (formulario *on line*) solo 12 personas trabajadoras (el 25%) dijeron haber participado en la elaboración del proyecto del centro o puerta de entrada para el cual trabajan y 36 (el 75%) dijeron que no. La experiencia de centro contingencia en 2018 (entrevista a educador, 2018) es bastante ilustrativa ya que las personas trabajadoras fueron contratadas por la cooperativa, pero el intercambio con esta fue limitado, reduciéndose a contactos esporádicos con uno de los secretarios de la comisión directiva. Si bien la contratación es realizada por una cooperativa, parece ser que muchas veces el sentido de pertenencia a esta es escaso, y el vínculo se resume únicamente a una relación contractual laboral. Lo pertinente de reconocer este aspecto se encuentra en que los motivos que anuncia el Mides respecto a la conveniencia de los convenios de gestión osc/Coop. son varios: su razón social, experiencia en políticas sociales, buena gestión, cercanía con la población destinataria, entre otros. Pero, por otro lado, la osc/Coop. entrevista, elige y contrata a sus trabajadores y trabajadoras, los cuales, muchas veces, se encuentran completamente ajenos a las características, fundamentos y trayectoria de la osc/Coop. Identificando esto, entonces, ¿cuál

sería la pertinencia de que las osc/Coop. se encarguen de la gestión de estos proyectos? A partir de lo estudiado se visualizan dos panoramas, por un lado, el Mides, que en su discurso se encuentra conveniendo con osc/Coop. debido a sus «ventajas para la gestión de lo social», y por otro lado, las osc/Coop., que muchas veces terminan generando nada más que relaciones laborales y reproductoras de un sistema capitalista que se diferencia muy poco de lo que pueden llegar a ser las tan comunes empresas privadas que prestan sus servicios de captación y contratación de capital humano.

Por otra parte, también se cuestiona la contradicción que se presenta: frente al ideal de que las osc/Coop. pretenden ser, desde su propio nombre, productos de la organización y del trabajo cooperativo, en realidad, en la cogestión, muchas veces el Estado legitima e incentiva la desarticulación de los pilares fundamentales que se han construido en el mundo del trabajo, e impulsa la precarización laboral de forma tan sutil como perversa cuando se desentiende de las condiciones laborales, dejándolas bajo entera responsabilidad de la osc/Coop. contratante.

Según, Muñoz y Santos (2017),

el trabajo por proyectos (...) tiende a borrar las relaciones de dependencia, conlleva a un ideal de desinstitucionalización dirigido a liberar el trabajo de cargas burocráticas o reguladoras. En las perspectivas de los directivos, el proyecto se asocia con la polivalencia de las personas, con su flexibilidad y con su capacidad de crear conexiones y colaboración. (p. 67)

Parece ser que los contratos de trabajo tercerizados en el marco del Programa Calle presentan en algunos casos irregularidades y se sumergen en lógicas que vulneran de cierto modo los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, colocándolos muchas veces en callejones sin salida donde la reivindicación de los derechos laborales parece ser un empujón a la no renovación de contrato. Una de las entrevistadas contaba cómo el pliego elaborado por el Mides presentaba incongruencias respecto a los derechos laborales de las enfermeras, donde no se contemplaba el pago de las horas extras trabajadas. Otro punto que relata la entrevistada es que tampoco se les pagaba la nocturnidad, y comenta que al plantearle este problema a la cooperativa esta argumentó que el Mides no destinó en el presupuesto el dinero para dicho pago. La irregularidad se solucionó luego del reclamo del personal, pero la realidad es que el ministerio no contempló este aspecto al momento de licitar.

Los contratos laborales se hacen a la medida del presupuesto asignado al proyecto, por lo que generalmente la imposibilidad de pagar salarios acordes genera, entre otras cosas, un equipo de trabajo inestable. ¿De qué modo afecta esto a la calidad de los proyectos llevados adelante? ¿Las cooperativas y las osc, como organismos colectivos, no deberían tener la fuerza y autonomía suficiente para posicionarse ante ciertas condiciones laborales pautadas desde el ministerio? ¿El personal contratado por las osc/Coop. está dispuestos a renunciar a sus derechos laborales por temor a la no renovación de su contrato laboral?

## **SALUD, INFRAESTRUCTURA Y SEGURIDAD**

En las definiciones de la ACTRAV-OIT (2011) se señala que la precarización de las condiciones de trabajo implica también cierta exposición a entornos peligrosos respecto a la infraestructura y salubridad, además de la exposición a ambientes estresantes a nivel psicosocial. En el formulario *on line* se repiten constantemente las menciones a la mala infraestructura de los locales donde funcionan los centros nocturnos. Al funcionar como proyectos a término, los centros nocturnos y puertas de entrada se instalan en casas alquiladas que van rotando de acuerdo con la renovación o no de los convenios a las osc/Coop. y del presupuesto para el mantenimiento de estas. Los problemas que más se repiten son las dificultades para alquilar casas acordes a los proyectos, la ejecución de estos en casas con espacios reducidos para la cantidad de personas que la habitan, dificultad para el mantenimiento edilicio debido al poco presupuesto disponible, mobiliario en malas condiciones o escaso para la cantidad de personas (formulario *on line*).

Parece ser que la lógica de convenio entre el Estado y la sociedad civil organizada trae entre líneas la flexibilización de sus trabajadores y trabajadoras, y muchas veces en ella, la exposición a entornos inadecuados, peligrosos o insalubres, sin las garantías necesarias ni la remuneración correspondiente. Por otra parte, ante la siguiente pregunta: ¿considera usted que desempeña tareas que exceden al rol por el cual fue contratado o contratada? Las respuestas más predominantes fueron aquellas relacionadas al mantenimiento y limpieza del lugar de trabajo, pero también se destacan las referentes a la salud e higiene de las personas usuarias como, por ejemplo: administrar medicación, higienizar a usuarios dependientes y realizar cuidados paliativos. Además, se destaca la reiteración de referencias respecto a situaciones en las que hay que



acompañar momentos críticos del cotidiano, donde se compromete incluso su integridad física, principalmente por la exposición que implica la atención, por ejemplo, a personas con patologías psiquiátricas sin tratamiento (entrevista a educadores, 2018).

Respecto a esto último, otro tema repetitivo es sobre el servicio de seguridad. Las personas trabajadoras que respondieron el formulario resaltan la presencia de guardias de seguridad en los centros nocturnos, los cuales no tienen formación para trabajar con la población en situación de calle, lo que genera más problemas y exposición. La ACTRAV-OIT (2011, p. 26) plantea que los trabajadores precarios tienen menor posibilidad de capacitación para la tarea que realizan, así como escasos sistemas de inspección o supervisión respecto a la inseguridad y salud del trabajo.

Y es entonces donde se presenta, en parte, la paradoja que se pretende visibilizar, la que se refleja en una de las entrevistas: «toda dignidad, el discurso, el marco teórico en que se enmarca Mides para tener este tipo de proyectos, también debería contemplar a sus trabajadores. (...) si los usuarios tienen mesas y sillas, y los trabajadores tenemos todas las sillas rotas o no tenemos donde sentarnos es bastante contradictorio» (entrevista a educadora, 2018). ¿Las condiciones laborales de los trabajadores y las trabajadoras son contradictorias en cuanto a los objetivos que se plantean para los proyectos del Programa Calle? ¿Estamos hablando de políticas sociales que atienden a la vulneración de las personas en situación de calle pero que se sustentan en la vulneración de los derechos de las personas trabajadoras que se encargan de la atención directa? ¿Qué sucede cuando esas personas deciden posicionarse como colectivo y reivindicar sus derechos laborales?

## **ESTRUCTURAS COLECTIVAS FRÁGILES E INESTABLES**

Siguiendo a Muñoz y Santos (2017, p. 67), entendemos que la precariedad también se expresa en la identidad y en la ausencia de relaciones laborales dentro del marco sindical, teniendo que soportar la carga de negociar de forma individual y aislada las condiciones de trabajo. Por su parte, la ACTRAV-OIT (2011, p. 33) plantea que las personas trabajadoras en condiciones precarias muchas veces logran visualizar su posición de inestabilidad, pero incluso sabiendo de su condición de explotación pocos tienen la confianza de afiliarse a un sindicato o negociar de forma colectiva.

El Programa Calle parece presentar, de cierto modo, estructuras colectivas frágiles e inestables. En él se revelan recientes y escasas experiencias de reivindicación colectiva a nivel sindical y en este marco laboral inestable, aquellas personas trabajadoras que deciden reivindicar derechos se visualizan menos favorecidos dentro de la osc/Coop. En entrevista, una trabajadora comentaba que el equipo fue contratado con la promesa de ser vinculado a otros proyectos de la cooperativa al finalizar el contrato, pero lo que sucedió fue que solo quienes no se encontraban sindicalizados accedieron a otros puestos de trabajo. Las formas de organización heterogéneas fragmentan las reivindicaciones de los trabajadores y las trabajadoras, individualizando aún más sus dificultades y responsabilizándolos de sus condiciones. Es entonces que se observa cómo los marcos legales se utilizan, muchas veces, con flexibilidad, al punto de desvirtuar la relación laboral y reducir los beneficios de las personas trabajadoras bajo la premisa de la buena gestión.

Este tipo de tercerizaciones conllevan a lo que Bihl (2000) denomina «privatización de la praxis social» y, por ende, una delegación de la responsabilidad de las problemáticas sociales hacia las osc/Coop. que gestionan los diferentes dispositivos del programa. Siguiendo a Antunes (2000), se comprende entonces que las contradicciones del capital se apropian de la praxis social, sometiendo de esta forma a que todas las relaciones sociales se den bajo una lógica mercantil, incluso la intervención en problemáticas sociales estructurales como lo es el Programa Calle.

## **REFLEXIONES FINALES**

En el correr del presente capítulo se intentó realizar un breve acercamiento al contexto sociohistórico que enmarca la tercerización de los programas sociales. Se comprendió la incidencia del tendiente gerencialismo del Estado en el espacio ocupacional a estudiar y se reflexionó en cómo este repercute en las condiciones laborales de aquellas personas que se encargan de la atención directa a la población en situación de calle en el marco del programa analizado. El devenir gerencial del Estado impulsó las tercerizaciones de las políticas sociales, también como una forma de reducir sus costos. Estas formas de cogestión tienden a una precarización del espacio ocupacional allí generado, y promueven la desprofesionalización de los equipos de trabajo, afectando directamente la calidad de las políticas sociales que se implementan.

Se coincide con Ruy Braga (2012) cuando refiere que las formas de precarización no son algo nuevo, ya que son inherentes a la constitución del sistema salarial y, por lo tanto, representan una «fase» de este sistema (Ruy Braga, 2012, citado en Dos Santos y Manfroi, 2015, p. 184). Ahora bien, es pertinente visibilizar en el presente trabajo las formas de precarizar (y todas sus manifestaciones) a partir del incentivo y apoyo del Estado.

En este caso, debemos puntualizar que con el cambio de gobierno en marzo de 2020 y el contexto de emergencia sanitaria por COVID-19, se observa una «reestructuración» en proceso del Programa Calle, la cual camina en el sentido de una acentuación de las tendencias preexistentes. Se entiende fundamental destacar la inclinación hacia propuestas contractuales con plazos cada vez más reducidos; un recorte de horas de los cargos técnicos; atraso en la firma de contratos e ingreso de partidas; y la sustitución de horas de personas educadoras por horas de personas cuidadoras, tendiendo así a una desprofesionalización y difusión en los roles. Por otra parte, se visualizan nulas o limitadas propuestas de trabajo, y cambios en modalidad y objetivos de la atención. Si bien se mantienen en gran parte los centros nocturnos que ya existían, se observó un aumento a mediados de 2020 de cupos a partir de la apertura de centros con una capacidad masiva y con una atención paliativa, lo que tendió a acentuar formas de intervención asistenciales e individualizantes, limitando cada vez más la posibilidad de generar procesos emancipatorios de la población atendida y comprometiendo la calidad de las políticas sociales.

Ruy Braga (2012) analiza el rol del Estado como principal legitimador de las formas de flexibilización, ya que este actúa directamente en la reglamentación social y de los derechos. Parafraseando al autor, entendemos cómo este tipo de Estado con cierta tendencia neoliberal tiende al trabajo precario y al regreso de un viejo Estado punitivo (en contraposición de un Estado de bienestar social). Isso significa que 'a mão invisível' do mercado de trabalho precarizado conseguiu seu complemento institucional no 'punho de ferro' do Estado, que tem sido empregada para controlar a desordens geradas pela difusão da insegurança social. (Wacquant, 2003, citado en Dos Santos y Manfroi, 2015, p. 183)

Se reconoce que la problemática que hace a la situación de calle es sumamente compleja, multicausal y, antes que nada, estructural. Es por ello por lo que se hace pertinente comenzar a problematizar sobre las condiciones laborales de aquellas personas que se encargan de gestionar los programas dirigidos a la

población en situación de calle. Se visualiza que es el propio Estado quien se propone atender los efectos regresivos de la precarización laboral cuando, a su vez, produce también relaciones laborales precarias en su seno. A su vez, este programa en sus argumentos y objetivos se propone velar por los derechos y la seguridad de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, pero de cierto modo, en la práctica, incentiva y legitima la vulneración de derechos de las personas trabajadoras que realizan atención directa. Por otra parte, en lo que respecta a la participación de la sociedad civil en las políticas sociales, se identifica cómo estas formas precarizadas de contratación de alguna manera corroen la capacidad de asociación de las osc/Coop. que, según Antunes (2011), también nacieron como instrumentos de lucha operaria contra el desempleo. Según el autor, hoy esta auténtica motivación original crea falsas cooperativas, motivadas por el capital (y la competencia), que funcionan como un instrumento para pauperizar aún más las condiciones de la fuerza de trabajo y aumentar los niveles de explotación (Antunes, 2011, p. 411). No se pretende colocar en cuestión el nivel de participación, compromiso y solidaridad que muchas veces se proclama desde las organizaciones de la sociedad civil, sino que se pretende enfocar la mirada hacia una perspectiva que logre problematizar y destacar el potencial de dichas organizaciones en las negociaciones colectivas. Se entiende que las osc/Coop., como productos de lo colectivo y como prestadoras de servicios públicos no estatales, son sujetos políticos que no deberían estar ajenos a la reflexión sobre las transformaciones del mundo del trabajo. Se considera que «el trabajo que estructura el capital desestructura el ser social (y) (...) genera una subjetividad inauténtica en el propio acto de trabajo» (Antunes, 2000, p. 29). Por otro lado, el trabajo que «reestructura el ser social» (y en esto se destaca como fundamental la labor de las osc), y que se presente como autodeterminado, generará las condiciones que permitan el descubrimiento de una «subjetividad auténtica y emancipada, dando un nuevo sentido al trabajo» (Antunes, 2000). Estas formas comprometen a las osc y las colocan no solo como ejecutantes calificadas de proyectos sociales, sino que también en un lugar de cuestionamiento frente a las lógicas destructivas del capital. Por otra parte, propicia el ambiente para generar movimientos que garanticen realmente los derechos de la población para la cual prestan sus servicios, y también una lucha de conquista de los derechos de las trabajadoras y los trabajadores que las mismas osc/Coop. contratan.

En este trabajo se procuró, de modo estratégico, tomar algunos puntos de la cogestión que habiliten la reflexión sobre el desempeño actual de las osc/Coop. que convenian con el Estado. Claramente, la discusión no está acabada y tampoco se resume únicamente al Programa Calle, sino que invita a problematizar sobre el rol actual de los diferentes actores que hacen posible la ejecución de programas sociales. El estudio realizado pretendió ser meramente exploratorio, pero al mismo tiempo ser un insumo para impulsar la reflexión sobre la temática, y provocar a los trabajadores que participan en organizaciones de la sociedad civil a (re)pensar sus espacios ocupacionales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acosta, M. (2015). Configuraciones de la gestión de recursos humanos. El marco del trabajo inmaterial. *Revista de Ciencias Sociales*, 28(37), 27-47.

Antunes, R. (1995). *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y la centralidad del mundo del trabajo*. Colección Herramienta. Editorial Antídoto.

Antunes, R. (2000). El trabajo y los sentidos. *Desafíos del mundo del trabajo. Cuaderno 1*. Editorial Grupo de Estudios del Trabajo.

Antunes, R. (2006). El caracol y su concha. Ensayo sobre la Nueva Morfología del Trabajo. *Herramienta n.º 31*. (139-148). Buenos Aires.

Antunes, R. (2011). Os modos de ser da informalidade: rumo a uma nova era da precarização estrutural do trabalho? *Serviço Social & Sociedade*, 107, 405-419. <https://doi.org/10.1590/S0101-66282011000300002>

Bentura, P., Beltrán M. J., y Silva, C. (8 de setiembre del 2017). Profesiones, política asistencial y calidad. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/9/profesiones-politica-asistencial-y-calidad/>

Bih, A. (2000). La crisis de la sociabilidad. *Revista Herramienta, Debate y Crítica marxista*. <https://www.herramienta.com.ar/articulo.php?id=805>

Bourdieu, P. (1999). *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*. Anagrama.

Bresser, L., Cunill, N. (1998). Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal. (pp. 25-58) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Paidós: CLAD. Buenos Aires

- Bustelo, E. (1998). El abrazo: reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los organismos no gubernamentales. *Revista Controversia*, (173), 62-72. <https://www.revistacontroversia.com/index.php?journal=controversia&page=article&op=view&path%5B%5D=333>
- Casas, A. (1999). Una mirada crítica sobre el tercer sector. *Revista Trabajo Social*,13(15), 17-27.
- Claramunt, A. (2001). La cogestión de servicios y programas sociales: Apuntes para su problematización. *Revista Fronteras*, 4.
- Dos Santos, M. y Manfroi, V. (2015). Condições de trabalho das/os assistentes sociais: precarização ética e técnica do exercício profissional. *Em Pauta*, 13(36), 178-196.
- Druck, G. (2013). A precarização social do trabalho no Brasil. Alguns indicadores. En R. Antunes (Org.) *Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil II* (Cap. 4). [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2649414/mod\\_resource/content/1/Druck%202013%20Precariza%C3%A7%C3%A3o%20no%20Brasil.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2649414/mod_resource/content/1/Druck%202013%20Precariza%C3%A7%C3%A3o%20no%20Brasil.pdf)
- Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Amorrortu.
- Muñoz-Rodríguez, D. y Santos Ortega, A. (2017). Las cárceles del capital humano: trabajo y vidas precarias en la juventud universitaria. *Revista de pensament i analisi*, (20), 59-78.
- Otormin, F. (2000). Transformaciones en el trabajo y en el servicio social. *Boletín Electrónico Surá*, (48). <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/sura/sura-0048.pdf>
- Ramos, C., Narbondo, P. y Filgueira, F. (2002). La economía política de la reforma de la administración pública y los servicios civiles de carrera: la experiencia de Uruguay en los años noventa. *vii Congreso Internacional del clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*.
- Ramos, C. y Milanese, A. (2016). ¿Un neoweberianismo imperfecto? Descifrando el modelo de gestión pública en el Uruguay durante los gobiernos del Frente Amplio. En G. Blutman y H. Cao, *Estado y Administración Pública. Paradojas en América Latina* (pp. 241-279). Universidad de Buenos Aires.

- Rivero, S. (2018). Relación sociedad civil-Estado para la gestión de políticas sociales: ¿Un campo ocupacional consolidado para Trabajo Social? *Revista Fronteras* (11).
- Vecinday, L. (2017). La reingeniería de la política asistencial en el Uruguay «progresista» y sus repercusiones para el Trabajo Social. *Transformaciones sociales, protección social y Trabajo Social. XII Congreso Nacional de Trabajo Social*. Facultad de Ciencias Sociales. Udelar.
- Vecinday, L. y Mariatti, A. (2018). Aproximación a las condiciones sociohistóricas de la gerencialización de la política asistencial en el Uruguay «progresista». *Revista Fronteras* (11). Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

## FUENTES DOCUMENTALES

- ACTRAV-OIT (2011). Políticas y regulaciones para luchar contra el empleo precario. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_dialogue/@actrav/documents/meetingdocument/wcms\\_164288.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@actrav/documents/meetingdocument/wcms_164288.pdf)
- Banco Mundial [BM] - Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay. [Mides]. (2008). Del Panes al Plan de Equidad. Un balance del Panes para aportar ideas a la ejecución del Plan de Equidad en Uruguay. [https://www.usp2030.org/gimi/RessourcePDF.action;jsessionid=1Dhh\\_QDdddXcoHod7Q8tnfanYhhkzw0CNBY-fbTLEq5q0yHTuiaZ!2015759462?id=28225](https://www.usp2030.org/gimi/RessourcePDF.action;jsessionid=1Dhh_QDdddXcoHod7Q8tnfanYhhkzw0CNBY-fbTLEq5q0yHTuiaZ!2015759462?id=28225)
- CLAD. (1998). Una nueva gestión pública para América Latina. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf>
- Dirección Nacional de Monitoreo [Dinem] y Ministerio de Desarrollo Social [Mides]. (2011). Programa Atención a las Situaciones de Calle. Julio-agosto 2011. Diagnóstico de situación y capacidades de los centros PASC. Documento de Trabajo n.º 4. <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/35507/1/atencion-a-situaciones-de-calle.-diagnostico-de-situacion-y-capacidades-de-los-centros-de-atencion.-2011-.pdf>
- Uruguay (2013). Ley 19120 Faltas y Conservación y Cuidado de los Espacios Públicos. <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5179848.htm>

Uruguay Concurso. Llamado 5047/2017. Llamado a supervisor Programa Calle. Uruguay Concurso. <https://www.uruguayconcurso.gub.uy/Portal/servlet/com.si.retsel.verllamado?9212>

Ministerio de Desarrollo Social [Mides]. (2011a). La reforma social: La nueva matriz de protección social del Uruguay. Plan de acción. [http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/15754/1/documento\\_reforma\\_social\\_aprobado\\_por\\_cnps.pdf](http://guiaderecursos.mides.gub.uy/innovaportal/file/15754/1/documento_reforma_social_aprobado_por_cnps.pdf)

Ministerio de Desarrollo Social [Mides]. (2018). Licitación Pública n.º 5/2018. <https://www.comprasestatales.gub.uy/consultas/detalle/id/634993>

Ministerio de Desarrollo Social [Mides]-Instituto Nacional de Estadística [INE]. (2020) Relevamiento de Personas en Situación de Calle en Montevideo. Presentación de resultados 31 de julio de 2020. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/tematica/personas-en-situacion-de-calle>



## SOBRE LOS AUTORES



## **ALEJANDRO GABRIEL MARIATTI ACOSTA**

Es doctor en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social (FCS, Universidad de la República). Es magíster y licenciado en Trabajo Social (FCS, Universidad de la República). Es investigador y docente profesor adjunto del Departamento de Trabajo Social en régimen de dedicación total (FCS, Universidad de la República). Investigador nivel 1 del SNI (Sistema Nacional de Investigadores) y de ANII (Agencia Nacional de Investigación e Innovación). Es autor del libro *Política social y despolitización* (2016) y publicó varios capítulos en libros, así como artículos en revistas de la región, entre ellas, *Servicio Social & Sociedade (Bra)*, *Textos & Contextos (Bra)*, *Katalysis (Bra)*, *Revista de Políticas Públicas (Bra)*, *Revista Novos Rumos Sociológicos (Bra)*, *Trabajo Social Colombia*, *Escenarios (Arg)*, *Estado & Comunes (Ecu)* y *Fronteras (Uru)*. Su trabajo de investigación en la actualidad está enfocado en el estudio de la responsabilidad pública con el desempleo y la creciente responsabilización del sujeto a partir de la irrupción del paradigma de la activación. Fue integrante de la Comisión de Ética Profesional de Trabajo Social en Uruguay (2013-2015) y actualmente es integrante de la Comisión Asesora en Investigación (FCS, Universidad de la República) y de la Coordinación de Investigación del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, y delegado por ADUR-FCS.

## **ELIZABETH ORTEGA CERCHIARO**

Es licenciada en Trabajo Social y magíster en Servicio Social por convenio entre la Escola de Serviço Social de la Universidad Federal de Rio de Janeiro y el Departamento de Trabajo Social (FCS, Universidad de la República). Es doctora en Ciencias Sociales con especialización en Trabajo Social (FCS, Universidad de la República). Es profesora agregada efectiva grado 4 del Departamento de Trabajo Social (FCS). Es investigadora nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). Es 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 también

de 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 sociohistórico.

## **PABLO BENTURA**

Es asistente social universitario egresado de la Escuela Universitaria de Servicio Social (Universidad de la República). Es magíster en Servicio Social por la Universidade Federal de Rio de Janeiro y doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Es docente e investigador del Departamento de Trabajo Social (FCS, Universidad de la República). Es investigador 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 de los siglos XIX y XX.

## **LETICIA PÉREZ DE SIERRA**

Es licenciada y magíster en Trabajo Social (FCS, Universidad de la República). Actualmente, está culminando el doctorado en Ciencias Sociales, con mención en Trabajo Social de la FCS, Universidad de la República. Es 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 fopolítica en Uruguay. Un estudio comparativo de casos*, con el que obtuvo el 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 EMILIA PROVENZA**

Es licenciada en Trabajo Social (FCS, Universidad de la República). Desarrolló funciones profesionales en el marco del Programa Calle del Ministerio de Desarrollo Social hasta fines de 2020. Actualmente se desempeña profesionalmente en el servicio público de atención a mujeres en situación de violencia basada en género del Departamento de Canelones perteneciente al Programa Inmujeres del Ministerio de Desarrollo Social.

## **MARÍA FLORENCIA SOSA CARBALLO**

Es licenciada en Trabajo Social (FCS, Universidad de la República). Es diplomada de especialización en Políticas Sociales (Universidad de la República). Se desempeña profesionalmente en la División de Coordinación de Programas para Personas en Situación de Calle del Ministerio de Desarrollo Social. Es coautora de artículo publicado en revista y ponencia en congreso nacional en referencia a las políticas asistenciales.

## **MARÍA JOSÉ BELTRÁN PIGNI**

Es licenciada en Trabajo Social (FCS, Universidad de la República) y magíster en Servicio Social (UFSC, Brasil). Candidata a doctora en Ciencias Sociales (FCS, Universidad de la República). Es investigadora y docente en régimen de dedicación total del Departamento de Trabajo Social en la asignatura Protección Social, Instituciones y Práctica Profesional (FCS, Universidad de la República). 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 estos ocupan en la implementación de estrategias biopolíticas.

## **MARÍA LAURA VECINDAY GARRIDO**

Es asistente social egresada de la Escuela Universitaria de Servicio Social de la Universidad de la República. Es magíster en Servicio Social por convenio entre la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Es doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Argentina). Es docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social (FCS, Universidad de la República). Es investigadora nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación. Ha participado como expositora en eventos académicos en el ámbito 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.

## **YOANA CARBALLO**

Es doctoranda por el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales, opción Trabajo Social (FCS, Universidad de la República). Es licenciada y magíster en Trabajo Social por el Departamento de Trabajo Social (FCS, Universidad de la República). Es docente asistente e investigadora del Departamento de Trabajo Social (FCS, Universidad de la República). Ha publicado artículos en revistas y libros y presentado ponencias en congresos y jornadas académicas en diversos temas, como el campo socioasistencial en el Uruguay del siglo XXI, la investigación e intervención profesional y la formación profesional.

Este segundo tomo de *Entre la asistencia y la activación. Intervenciones sobre la pobreza en el Uruguay progresista* reúne escritos que continúan, profundizan y también abren nuevos debates y controversias sobre las formas en que la cuestión social se convierte en *cuestión de Estado*, politizando, de este modo, el ámbito de la reproducción (Grassi, 2009). Trata, particularmente, de un sector de las intervenciones sociopolíticas que toman la pobreza como blanco privilegiado de combate en la denominada ‘era progresista’ inaugurada en 2005. Del examen crítico de las respuestas sociopolíticas ensayadas con tal propósito se desprenden las posibilidades, los límites, los sentidos y las contradicciones de la reforma social desarrollada en el período. Estas transformaciones 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: 978-9915-9332-5-2

