

# El papel del riesgo en las políticas sociales de la última década en Uruguay

María Fernanda Gutiérrez Martínez\*

Quienes se ocupan del diseño, evaluación, monitoreo y ejecución de políticas sociales están familiarizados con conceptos tales como factores de riesgo y vulnerabilidad social, promoción de las capacidades, del autocuidado y la autoestima, así como con índices o sistemas de indicadores que definen técnicamente a la población objetivo de un determinado programa.

Estos conceptos que en las últimas décadas han tenido su apogeo, sobre todo, por la difusión que han hecho de los mismos los programas sociales propuestos por los organismos internacionales de crédito, descansan en la teoría que señala que vivimos en una sociedad signada por el riesgo. Este artículo se propone analizar las implicancias de la presencia del enfoque de riesgo en las políticas sociales de la última década, a fin de comprender si en este sentido se han procesado cambios o no en los mecanismos de protección social más recientes.

El tratamiento de los riesgos sociales ha permitido la intervención focalizada en determinados sectores de población, a la vez que se ha expresado a través del proceso de individualización social de los mecanismos de protección. La intervención profesional del Trabajo Social, así como de otras disciplinas que intervienen en el ámbito social, se ve desafiada en un contexto donde adquiere centralidad la evaluación de carencias, de capacidades y de trayectorias sociales de los sujetos en nombre de la prevención de riesgos.

**Palabras clave:** riesgo, individualización, políticas sociales.

## Introducción

Quienes se ocupan del diseño, evaluación, monitoreo y ejecución de políticas sociales están familiarizados con conceptos tales como factores de riesgo y vulnerabilidad social, promoción de las capacidades, del autocuidado y la autoestima, así como con índices o sistemas de indicadores que definen

técnicamente a la población objetivo de un determinado programa.

Estos conceptos que en las últimas décadas han tenido su apogeo, sobre todo, por la difusión que han hecho de los mismos los programas sociales propuestos por los organismos internacionales de crédito, descansan en la teoría que señala que vivimos en una sociedad signada por el riesgo. Esta idea im-

\* Cursa estudios de Maestría en Trabajo Social en el Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR. Licenciada en Trabajo Social por la UDELAR. Correo electrónico: lic.fernandagutierrez@gmail.com

pulsada por Ulrich Beck (1997), refiere a una fase de desarrollo de la sociedad en donde los riesgos escapan a las instituciones de protección.

Sin embargo, son puestas en tela de juicio por parte de Robert Castel (1986, 2004, 2010) algunas de las máximas enunciadas a partir de esta formulación teórica. La paranoia que se genera a partir de un relato que agrupa de manera indistinta diferentes tipos de riesgos resaltando las amenazas permanentes, incalculables y potencialmente trágicas que afectarían a la sociedad contemporánea, forman parte de los aspectos que algunos autores señalan como negativos en tanto no aportan más que a la apreciación de un futuro que no trae buenos augurios.

Este trabajo se propone analizar el papel que desempeña el enfoque de riesgo en las políticas sociales de la última década, a fin de comprender si en este sentido se han procesado cambios o no en los mecanismos de protección social más recientes. El tratamiento de los riesgos sociales ha desencadenado y permitido la intervención focalizada en determinados sectores de población, a la vez que se ha expresado a través del proceso de individualización social de los mecanismos de protección.

Cabe preguntarse si los dispositivos de intervención sociopolítica en la última década, con el ascenso al ejecutivo de fuerzas políticas partidarias autodenominadas progresistas, han modificado esta forma de comprensión de los problemas sociales, y si por ende, se han revertido las estrategias sociopolíticas de abordaje habilitando el pasaje de las políticas de inserción a nuevas políticas de integración.

## 1. Acerca del riesgo

Si bien el concepto de riesgo está desde hace algunas décadas ampliamente difundido en el contexto del diseño y evaluación de los diferentes programas sociales, su más amplia adopción se da a principios de la década del

noventa, sobre todo, en aquellos programas promovidos por organismos internacionales de crédito. Con esto no quiere decirse que el concepto de riesgo haya surgido en este contexto ya que el mismo ha estado, en forma precedente, íntimamente ligado a la protección y bienestar social. Lo que se destaca es que en las últimas décadas el riesgo adquiere protagonismo y se lo puede concebir como un enfoque, es decir, como una forma de concebir y de explicar lo social, siendo, a su vez, parte de un proceso más profundo de transformaciones en el esquema de protección social.

La concepción teórica que sustenta a las estrategias sociopolíticas formuladas a partir de la década de los noventa y que coloca al concepto de riesgo en un lugar privilegiado, dio lugar a formas de gobierno que otorgan nuevos roles a individuos y familias. Mientras que el esquema de protección antecesor se ocupaba de sustituir sus funciones, las nuevas estrategias de intervención que adoptan el concepto de riesgo, como parte central de su análisis, actúan modelando a los individuos con la pretensión de transferir herramientas que habiliten a una eficiente administración de los riesgos a los que están expuestos. (De Martino y Vecinday, 2011)

Ahora bien, ¿en qué momento la referencia al riesgo se tornó omnipresente apareciendo como una representación totalizadora de la sociedad contemporánea? (Castel, 2010) Tras la caída del muro de Berlín, Ulrich Beck (1997) teoriza sobre el pasaje a lo que denomina sociedad del riesgo dada la obsolescencia de la sociedad industrial, que es parte del proceso que introduce la “modernización reflexiva” o “segunda modernidad”<sup>1</sup>. La sociedad del riesgo “*designa una fase de desa-*

1 La modernización reflexiva refiere a “un cambio de la sociedad industrial que se produce de forma subrepticia y no planeada, a remolque de la modernización normal, de modo automatizado, y (que) dentro de un orden político y económico intacto implica lo siguiente: una radicalización de la modernidad que quiebra las premisas y contornos de la sociedad industrial y que abre vías a una modernidad distinta” (Beck, 1997:15)

*rrollo de la sociedad moderna en la que los riesgos sociales, políticos, económicos e individuales tienden cada vez más a escapar a las instituciones de control y protección de la sociedad industrial”* (Beck, 1997:18)

La angustia, la inseguridad, la falta de certezas y la desigualdad son vividas individualmente en el escenario cotidiano. La incertidumbre está presente en todas las esferas de la vida en que el individuo participa. Los cambios en la estructura familiar, las políticas de flexibilidad laboral, los costos en la salud y calidad de vida que ha impuesto el desarrollo industrial al generar un gran caos ecológico, resultan ser claros ejemplos de las esferas que en el contexto de la sociedad del riesgo se ven plagadas de inseguridades y contingencias por las que el individuo transita en forma cotidiana.

Al hacerse imposible prever o planificar el futuro dada la existencia de riesgos de toda índole,

Las formas de gobierno deben adecuarse a ello. Deben transmitir, pues, la necesidad de aprender a vivir en la incertidumbre y en una sociedad de riesgos donde la proyección a largo plazo puede ser distorsionada en cualquier momento. Es en esta dirección que apuntan los referidos documentos del Banco Mundial: individuos, familias, comunidades, empresas, Estados deben asumir singularmente o de manera mancomunada la responsabilidad en la administración social de los riesgos (De Martino y Vecinday, 2011: 38)

La modernización reflexiva abre las puertas a una cultura del riesgo en la medida que esta transición supone el “fin de la naturaleza” y el “fin de la tradición”. Estas transformaciones están estrechamente vinculadas al desarrollo de la ciencia. La primera no refiere al fin del medioambiente sino al pasaje de la preocupación por lo que la naturaleza puede hacernos hacia la preocupación por lo que le hemos hecho. La segunda refiere a vivir la vida sin un destino pre-establecido. Ello contribuye a que la falta de certezas aumente. (Giddens, 1998)

Existe riesgo en un mundo en el que muchas cosas siguen «dándose por descontadas» incluidas la naturaleza externa y aquellas formas de vida social coordinadas por la tradición. A medida que la socialización humana invade, e incluso ‘liquida’ la naturaleza, y a medida que la tradición se disuelve, aparecen nuevos tipos de incalculabilidad. (Giddens, 1997:78)

Sin embargo la obsesión generalizada que se estructura en torno a una teoría referente a la omnipresencia de riesgos, no permite distinguir las diferentes configuraciones de los mismos, las que comparten pocos aspectos comunes entre sí. (Castel, 2010)

En este sentido, Castel (2010) establece una distinción entre riesgo social, poblaciones en riesgo y “nuevos riesgos”. La constelación configurada en torno a la noción de *riesgo social* refiere a aquellos riesgos que encuentran su garantía en el Estado Social, en dispositivos de protección social anclados en soportes colectivos. Son lo que podríamos clasificar como “riesgos clásicos”. Si bien es fundamentalmente sobre esta configuración de riesgos que se constituye la base principal de nuestro sistema de protección, el desafío que enfrenta en la actualidad refiere a su fragilización. Diferente es pensar en términos de *poblaciones en riesgo*. Este concepto surge como resultado del deslizamiento de la noción de peligrosidad hacia la de riesgo que se produjo en el siglo XX. La configuración que gira en torno a poblaciones en riesgo implica la deconstrucción de los individuos: ya no hay sujetos sino una serie de correlaciones estadísticas. Por su parte, los “*nuevos riesgos*”, que difieren sustancialmente de las configuraciones anteriores, refieren fundamentalmente a las consecuencias nefastas del desarrollo de la ciencia, la tecnología y la explotación desmedida de los recursos naturales. Estos son los riesgos a los que, según Castel, refiere Beck y en cierto modo Giddens, criticando la pretensión que mantienen estos autores de agruparlos con las otras configuraciones.

Pretender amalgamar los diferentes tipos de riesgo “*conduce más bien a la confusión intelectual y a la impotencia práctica*” (Castel, 2010: 34) La hipertrofia del riesgo como problemática contemporánea tiene que ver con la intención de agrupar a los diferentes tipos de riesgos bajo un mismo rótulo, generando una inevitable preocupación por la seguridad y un profundo miedo a la inseguridad. Esto es lo que de alguna manera ha generado Beck con su teorización acerca de nuestra sociedad como una “sociedad de riesgo”. (Castel, 2010)

La pretensión de prevención que trae consigo esta formulación teórica sobre la tardo-modernidad se ve sobrecargada de la ilusión tecnocrática, exacerbadamente racionalizadora que pretende el control absoluto de la posible incursión de lo previsto. En nombre del mito de la erradicación total del riesgo, esta concepción elabora para su propio provecho y beneficio un cúmulo de nuevos riesgos que sustentan nuevas intervenciones preventivas. “*Hiperracionalismo que es al mismo tiempo un pragmatismo en primer grado, ya que pretende erradicar el riesgo como si se tratara de arrancar una mala hierba*” (Castel, 1986: 233)

Aunque el riesgo es una construcción socio-histórica, es concebido generalmente desde una perspectiva a-histórica. El concepto de riesgo que surge a partir de la concepción de una sociedad de riesgo se presenta desde un lenguaje despolitizado en la medida que construye imágenes naturalizadas de las conductas y de las múltiples manifestaciones de la realidad social. Inicialmente el riesgo adquiere existencia en el conocimiento experto, pudiendo ser el mismo minimizado, magnificado o transformado. Sin embargo esta dependencia del riesgo en relación al saber experto aparece invisibilizada. La capacidad de manipulación de este concepto le confiere cierta peligrosidad ya que detrás del mismo pueden ocultarse creencias, valores o ideas políticas. De esta manera, el discurso organizado sobre el concepto de riesgo permite legitimar o desacreditar políticas, argumentar

a favor o en contra de determinado esquema de protección sin aparecer como un discurso moralizante o politizado. (Mitjavila, 2002)

## 2. La individualización como resultado

Al desintegrarse las certezas de la sociedad industrial, Ulrich Beck sostiene que los individuos se enfrentan a la inevitable compulsión de buscar certezas para sí mismos. Esto es lo que define como individualización, y refiere a la compulsión de autodiseñar y autoescenificar la propia biografía. La biografía se convierte en una biografía de elección, o en una biografía reflexiva como la define Giddens. (Beck, 1997)

En la sociedad del riesgo cada uno se ve obligado a autodiseñar, a crear su propia biografía, donde se escoge, decide y elige reflexivamente entre las opciones que hacen a su destino. En este sentido, Zizek (2001) sostiene que las personas están siendo consideradas responsables por decisiones que no toman reflexiva y libremente sino que son decisiones que se ven obligados a tomar sin un conocimiento adecuado de la situación. La segunda ilustración, impone la carga de tomar decisiones cruciales en nuestras vidas sin que podamos asentarlas en nuestros conocimientos. De esta manera las mismas perderían su base racional fundándolas completamente en buenas razones. La libertad del sujeto de la sociedad de riesgo es una libertad angustiante, ya que no escoge libremente su destino, sino que se ve librado a tomar decisiones sin conocer verdaderamente sus consecuencias.

Dadas estas circunstancias, Giddens (1995) afirma que ante la multiplicidad de elecciones a la que se enfrentan los individuos se hace necesario confiar en los sistemas de expertos. La confianza en los mismos, sobre la que se basan las decisiones cotidianas, no es necesariamente producto de decisiones conscientes, sino que se vincula con mecanismos de desarrollo de la personalidad. Así, la confianza se convierte en una actitud mental generalizada o una actitud calculadora, que

habilita a tomar decisiones individualmente asumiendo los riesgos que pueden implicar las mismas. Vivir en una sociedad plagada de riesgos significa vivir con una actitud de permanente cálculo de las probabilidades, favorables y desfavorables, a las que se enfrentan los sujetos, tanto individuales como colectivos, según las decisiones por las que opten. Los sistemas de expertos han contribuido a generar una consciencia del riesgo atenta e informada, a partir de los datos que ponen a disposición de la población. Así la opinión experta, está presente en las acciones de la población experta como en la que no lo es y se convierte en una fuente de certeza y seguridad que está lejos de ser puesta en cuestión y corre, por ende, con los peligros que ello implica.

Esta lectura de la realidad en la que los individuos se ven obligados a tomar decisiones sin un conocimiento adecuado de la situación y al diseño de la propia biografía, ha incidido en los mecanismos de gestión de la pobreza, a través de los cuales se pone al saber experto a disposición de la población destinataria a fin de aportar información vital para las decisiones que hacen la construcción de sus biografías. Tal influencia queda evidenciada en programas que se proponen el “fortalecimiento de capacidades”, la inversión en “capital humano”, o la “transferencia de activos”.

La incorporación del enfoque de riesgo por parte de las estrategias sociopolíticas de intervención da lugar a la individualización de los riesgos sociales, en tanto los problemas sociales pasan a ser percibidos en función de disposiciones psicológicas y familiares. (Mijavila, 2002)

Si bien el proceso de individualización social no es un fenómeno que surge en la década del noventa sino que por el contrario pueden identificarse incipientes expresiones en las estrategias sociopolíticas de abordaje del Estado Social uruguayo de mediados del siglo XX, se entiende que tal proceso ha encontrado su mayor apogeo a partir de los años noventa como consecuencia de una serie de

transformaciones sociales características de la tardo-modernidad. (Ortega y Vecinday, 2009)

El “manejo social del riesgo” aparece entonces como el nuevo marco conceptual para la protección social impulsado enfáticamente por el Banco Mundial. Tales medidas están lejos de significar una ruptura con el paradigma neoliberal. Las intervenciones en este marco apuntan a “proporcionar apoyo” a quienes viven situaciones de extrema pobreza así como se proponen “colaborar” en fortalecer las capacidades para el manejo del riesgo por parte de las personas, familias y comunidades. (De Martino y Vecinday: 2011)

La individualización en el ámbito de la protección social ha significado la progresión de la lógica mercantil en el campo de lo social (no hay prestación sin contraprestación) y la amplitud del llamado a la responsabilidad individual (nada de ayuda a quien no se ayude a sí mismo). La modernidad tardía que se despliega como una “sociedad de individuos”, incita inevitablemente al aumento de la incertidumbre y lleva al éxito a quienes refieren al riesgo como una representación totalizadora de la sociedad. (Castel, 2010)

Junto a la incorporación del enfoque de riesgo, las sugerencias de los organismos internacionales de crédito aludían a la imperiosa necesidad de focalizar la intervención estatal en los sectores más pobres. Las políticas sociales focalizadas han podido ser implementadas, entre otros aspectos, al lograrse la inclusión de la identificación de situaciones de riesgo. Así, la evaluación del riesgo se ha constituido en una forma de leer la realidad social lo que permite: identificar a grupos de población que a partir de su caracterización pueden convertirse en destinatarios de líneas de intervención focalizadas, al mismo tiempo que la identificación de ciertas “conductas de riesgo” habilita la intervención de profesionales con la pretensión de lograr su modificación. En este sentido la responsabilización del individuo juega un papel protagónico en la gestión de lo social, muy especialmente

cuando tal gestión se organiza desde la lógica del riesgo. (Ortega y Vecinday, 2009)

Puede visualizarse la individualización de lo social a partir de los procesos de individualización del riesgo, psicologización de la pobreza, moralización, estigmatización y evaluación de las trayectorias individuales para el acceso a la prestación social. El otorgamiento de una prestación corre el riesgo de ser más una evaluación de la moral de los solicitantes que la aplicación de un derecho (Castel, 1997)

Estos cambios se comienzan a concretar en el proceso de pasaje de políticas llevadas a cabo en nombre de la integración hacia políticas dirigidas en pos de la inserción que procuran retomar la evaluación del riesgo, de forma tal de reconocer atributos y comportamientos de la población a las que van dirigidas. Se intenta, por tanto, identificar a los grupos sociales afectados por importantes carencias y de dirigir acciones a fin de lograr minimizarlas. En este sentido, las políticas de inserción no son más que esfuerzos por insertar a los “desafiliados”, es decir a aquellos sujetos que no se encuentran en las estructuras dadoras de sentido por no contar con un proyecto colectivo que otorgue significado a sus interacciones. *“Ése podría ser el sentido de las políticas de inserción: ocuparse de los válidos invalidados por la coyuntura”* (Castel, 1997: 439)

Este tipo de políticas opera a partir de un diagnóstico determinado desde el que se elabora un perfil que le adjudica determinado destino social al sujeto, lo que permite su inserción dentro de ciertos circuitos institucionales, pero no en la sociedad. Ya no se pretende la “cura” del “deficiente” sino que se lo inserta en un establecimiento productivo en donde sus aptitudes le permitan ser “útil socialmente” dentro de un encuadre especialmente protegido. (Castel, 1986)

Las estrategias a las que se viene apelando se ven impregnadas por las premisas de la teoría de la sociedad de riesgo, implicando tales estrategias la disolución de la noción de sujeto la cual es remplazada por una suma

construida de factores de riesgo. Esta transformación tiene inevitables e importantes alcances en la práctica, ya que la intervención deja de ser una relación directa, para ponerse el acento en la construcción de un flujo de población a partir de la articulación de factores abstractos susceptibles de producir cierto tipo de riesgo. Las implicancias de estas modificaciones revelan un importante desequilibrio entre el punto de vista de los administradores que definen y ejecutan las políticas y los técnicos que aparecen subordinados a los primeros, autonomizándose a tal punto este tipo de políticas que los trabajadores de campo, los técnicos, aparecen como simples ejecutores de las mismas. De repente se disocian claramente el papel técnico del práctico y el papel del gestor del administrador. (Castel, 1986)

La presencia de determinados factores de riesgo son los que desencadenan automáticamente el indicador sugerente de la intervención. No se parte de una situación conflictiva observable en la experiencia sino que se la deduce a partir de la definición general de los peligros que se intentan prevenir. (Castel, 1986)

Este modelo revela una imagen de lo social como un espacio homogeneizado, cruzado por circuitos previamente trazados, en donde los individuos son incitados a seguirlos de acuerdo a sus capacidades o carencias. Esta lógica basada en la eficiencia de gestión de las trayectorias sociales de los sujetos a partir de la evaluación científica de sus capacidades y carencias, se encuentra en la base de los lineamientos políticos adoptados en nombre de la prevención de riesgos. (Castel, 1986)

### **3. El papel del riesgo en las políticas sociales de la última década**

Desde fines de la década de los noventa, la pobreza y la desigualdad social comienzan a tomar protagonismo en la agenda política latinoamericana en tanto aparecen como un serio riesgo para la sustentabilidad y cali-

dad democrática del continente. (Midaglia y Silveira, 2011) En estos últimos años, más precisamente desde comienzos de este siglo, hemos sido espectadores del ascenso al gobierno en el Cono Sur de fuerzas político-partidarias que podríamos ubicar más a la izquierda que aquellas que llevaban las riendas del ejecutivo en décadas anteriores. El nacimiento de una “nueva” era política, surgida a partir del triunfo del Frente Amplio en nuestro país, propició la apertura de un momento de revisión y debate acerca de las medidas promovidas con anterioridad a la llegada de estos nuevos gobiernos en las diversas arenas de políticas sociales. (Midaglia y Antía, 2007)

Frente a medidas de tipo restaurador en el ámbito laboral o de “manejo cauteloso” en el campo de la seguridad social y la educación las medidas innovadoras, en las últimas administraciones de gobierno, se han centrado en la esfera de la pobreza y la vulnerabilidad (Midaglia y Antía, 2007) De todos modos cabe señalar que el carácter innovador que puede atribuírsele pasa por el carácter no contributivo, la magnitud, alcance y mayor inversión en políticas dirigidas a sectores pobres en tanto el formato de aplicación se mantiene. El mismo se caracteriza por la focalización, la necesaria identificación de factores de riesgo o vulnerabilidad que tales políticas de inserción implican y por la lógica de la contrapartida que instauran.

La pauta de reforma promovida por los anteriores gobiernos no parece revertirse sustancialmente, sino que tiende a mantenerse un patrón de provisión social de tipo mixto, en el que conviven servicios con orientaciones diferentes, generando así una matriz de bienestar y protección relativamente híbrida. (Midaglia y Antía, 2007)

En los programas de transferencias condicionadas de renta (Plan de Emergencia, Asignaciones Familiares), en los programas de *Workfare* (Trabajo por Uruguay, Uruguay Trabaja, entre otros), así como en aquellos orientados al abordaje territorial (Cercanías, Jóvenes en Red, Uruguay Crece Contigo) se evidencia la presencia del enfoque de riesgo

y, en el mismo sentido, líneas de continuidad con las políticas focalizadas impulsadas por gobiernos anteriores. El enfoque de riesgo permea la construcción del problema que realizan estos programas así como a las estrategias de intervención que proponen<sup>2</sup>.

Más allá de las diferencias existentes entre los mismos en cuanto a la población objetivo a la que apuntan, al carácter de la propuesta, o en relación al servicio o prestación que ofrecen, todos estos programas comparten algunas características: a) basan su argumentación en el enfoque de riesgo, b) se constituyen en políticas de inserción focalizada, c) tienden a colocar la responsabilidad en los sujetos destinatarios.

Como se indicó con anterioridad, la definición e identificación de factores de riesgo va de la mano con la focalización. La población objetivo es determinada por criterios pre-elaborados técnicamente. En algunos casos esos criterios se expresan en la elaboración de índices que marcan los umbrales de pobreza o vulnerabilidad necesarios para el acceso al programa o la prestación<sup>3</sup>. Los resultados surgen de la aplicación de formularios, lo cual es generalmente tarea de los profesionales que se ocupan de la ejecución del

2 Lograr comprender la concepción que está detrás de los diferentes programas y planes sociales requiere no sólo analizar la forma en que se construye el problema sino además la forma en que se estructura la intervención. A través del estudio de la construcción del planteo de determinado programa social, puede develarse la representación del problema de intervención así como la definición del sujeto destinatario y la concepción de pobreza que lo subyace. Por su parte, el análisis de la forma en que se construye la intervención ofrece una visión sobre el carácter que asume el programa, sobre el rol que cumplen sus protagonistas y sobre las distintas responsabilidades que genera. (Rizzo, 2013)

3 En fuentes documentales referentes al Programa Cercanías se señala la aplicación de índices para definir la población objetivo: “Los grupos familiares invitados por los ETAF a participar son seleccionadas a partir de un índice acumulado que integra la situación de pobreza extrema (identificada por equipos de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo – DINEM-MIDES) y la situación de vulnerabilidad socio-familiar identificada a través del diagnóstico que realizan servicios sociales en territorio (Nodos/redes locales, Oficinas del MIDES, SOCAT, Centros de INAU, referentes de servicios sociales, etc.) (MIDES, 2012:7)

programa<sup>4</sup>. Los índices se ocupan de operacionalizar los conceptos que son predefinidos como factores de riesgo. Cuanto mayor sea la acumulación de estos factores por parte de la unidad objeto de la política (individuo, familia) mayor probabilidad tendrá de acceder a los “beneficios”<sup>5</sup> que derivan de la misma. Como se indicó con anterioridad, la definición que realizan los técnicos especializados de los factores de riesgo, ya sea desde la selección que realizan así como en la desagregación de las definiciones que logran operacionalizarlo, tienen la capacidad de manipular el concepto de manera que un factor puede ser en la actualidad riesgoso y en un futuro dejar de serlo, así como pueden ponderarse algunos factores en relación a otros. Esas decisiones están atravesadas por definiciones de índole política, pero el carácter técnico de la selección y determinación de riesgos termina por invisibilizar el carácter político e histórico que hay detrás de cada definición<sup>6</sup>.

4 “La vulnerabilidad socio-familiar (VSF) se valora a partir de la información incluida en un formulario que es completado por operadores del MIDES (...) equipos de INAU, y/u otros técnicos de cada territorio; quienes consultan a la red local de servicios en el espacio técnico de articulación. Las dimensiones consideradas en el formulario VSF refieren a la presencia de situaciones de riesgo en la familia: dificultades en cuidados familiares, violencia intrafamiliar, consumo problemático de sustancias psicoactivas, situaciones de calle, mendicidad o trabajo infantil de algún integrante, desnutrición, problemas de salud, integrantes privados de libertad o en conflicto con la ley, hábitat degradado o vivienda precaria, desempleo, trabajo precario o de riesgo. (MIDES, 2012:p7)

5 Se establece el concepto de beneficio en tanto se considera que, dadas las características de estos programas, las personas destinatarias no son definidas como sujetos de derecho sino, a lo sumo, como simples merecedores de determinado beneficio siempre que se compruebe la situación de carencia y siempre que el definido como carente cumpla con las obligaciones que se le impone.

6 A modo de ejemplo puede referirse a programas orientados a la primera infancia y al abordaje sobre pautas de crianza. En la década de los 80 y 90, la prolongación del período de lactancia se consideraba un factor de riesgo. Si la madre prolongaba la lactancia luego de los 9 meses de vida del niño, se entendía que ello podría constituirse en un factor del riesgo al generarse un vínculo potencialmente dependiente y simbiótico. Luego, a partir de la crisis de 2002, los programas enfatizan la importancia de la lactancia hasta el año de vida del niño, insistiendo en el riesgo que podría implicar en el desarrollo del niño que ese período se reduzca.

Las acciones promovidas por estos programas se proponen revertir las situaciones de riesgo identificadas apelando a cambios en las pautas de comportamiento de los individuos. Si la pobreza se constituye a partir de la definición de una serie de situaciones de riesgo, alcanza simplemente con que esos factores de riesgo vayan disminuyendo o se reviertan en su totalidad. Esto hace a una visión miope del problema en tanto la pobreza aparece como un fenómeno que parece encontrar sus causas en malas decisiones tomadas por los sujetos o en “situaciones fortuitas” que los llevaron a la desgracia. A esto debe agregarse que los individuos ya no aparecen como sujetos de derecho sino que son visualizados como una sumatoria de riesgos a los que pueden eventualmente estar expuestos.

Como indica Castel, en la sociedad del riesgo este tipo de programas son los que adquirirán protagonismo en tanto no son más que formas individualizadas de protección social que surgen ante la pérdida de soportes colectivos de protección. Estos lineamientos políticos adoptados en nombre de la prevención de riesgos, que están basados en el *Índice de Carencias Críticas* o en el *Índice de Vulnerabilidad Socio Familiar*, es decir, que están basados en la evaluación científica de las capacidades y carencias de los sujetos destinatarios, apostarán a una intervención que se propondrá la construcción de determinadas trayectorias sociales. A su vez, la intervención profesional estará condicionada por la aplicación de cuestionarios predefinidos que operarán como “filtro” en cuanto a la definición de la población objetivo de la política, y que a la vez signarán el camino a seguir por el profesional de acuerdo a los eventuales riesgos a prevenir.

Asumir que los riesgos no tienen un carácter social implica un tratamiento de los problemas sociales como problemas individuales. La individualización de lo social exige que el individuo pague por los costos de los riesgos que él mismo ha asumido. Los riesgos ya no aparecen asociados a pérdida de los soportes colectivos sino que por el contrario



devienen de las malas prácticas individuales o familiares, de las malas decisiones que tomaron los sujetos siguiendo “estilos de vida” inapropiados. De esta manera, la intervención del profesional ejecutor de la política social se orientará a promover el autocuidado, la capacitación, la transferencia de herramientas simbólicas que habiliten a cambiar “estilos de vida inadecuados”.

Mitjavila (2002) señala que la idea de “estilos de vida” en el contexto de la tardo modernidad asume el lugar de agente causal en la construcción de trayectorias individuales. De esta manera, en nombre de la pretensión del control de riesgos, los árbitros de la vida social pueden justificar intervenciones que apuntan a vigilar, controlar, orientar e incluso castigar a aquellos que no logran o que se oponen a construir “estilos de vida correctos”.

La individualización de lo social aparta la responsabilidad de las instituciones mientras que al mismo tiempo coloca la culpa en el individuo (Bauman, 2001)

El análisis de la estructuración argumental de programas que se han mencionado con anterioridad permite afirmar que la noción de riesgo en la gestión de lo social, en particular de aquellas políticas orientadas al combate (o quizás “alivio”) de la pobreza, ha adquirido un carácter predominante. La formulación teórica acerca de que asistimos a una sociedad del riesgo ha tenido gran éxito y ello puede visualizarse, a modo de ejemplo, en un documento elaborado por el Banco Mundial donde se argumenta a favor de la aplicación del Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES), habiendo sido éste uno de los programas de transferencias de rentas condicionadas más significativos de la última década. Las palabras referidas en el texto recuerdan a las esbozadas por Ulrich Beck en su descripción de las características que hacen a la sociedad contemporánea.

Los individuos están expuestos al riesgo de sufrir contingencias en todas partes y a todas las edades. Estas contingencias pueden tener una baja probabilidad de

ocurrir, tener un impacto muy leve, no tener efecto sobre la sociedad, o estar adecuadamente cubiertas por instituciones del mercado. En estos casos, los riesgos son considerados “hechos de la vida”, y los individuos y hogares resuelven autónomamente como evitarlos o qué hacer frente a sus consecuencias. En otros casos las contingencias tienen consecuencias sociales importantes, ya que el impacto de una posible pérdida afectaría a muchos individuos o familias; no existen mecanismos razonables para evitarlos o hacerles frente de modo individual; o el impacto social indirecto es demasiado grande. En dichos casos, se tornan necesarios los mecanismos sociales para reducir el riesgo de que estas contingencias ocurran o para mitigar sus consecuencias, y la intervención del Estado se lleva a cabo mediante la implementación de sistemas de protección social (...) La protección social (es entendida) como ‘el conjunto de intervenciones públicas destinadas a brindar apoyo a los miembros del sector más pobre y vulnerable de la sociedad, y a ayudar a los individuos, familias y comunidades a mejorar la administración de riesgos’. (...) Los programas de transferencia de ingresos pueden considerarse como parte de las políticas de protección social, ya que proporcionan recursos a los individuos y hogares para paliar los efectos de los riesgos sociales. (Banco Mundial, 2006:p28-29)

En este planteo es interesante destacar que los principios estructurantes están ausentes apareciendo el mundo social como una suerte de agregación de acciones subjetivas y casi fortuitas que no están mediadas por la estructura de clases ni por las relaciones sociales. Otro elemento de relevancia refiere a la centralidad del mercado en la forma en que se construye el problema, en tanto las intervenciones apuntan a reparar sus “fallas” siempre y cuando esas intervenciones no “desestimulen” la participación de los adultos en el mundo del trabajo. Para finalizar, la responsabili-

dad está colocada en los individuos respecto de sus condiciones de existencia, en tanto son ellos mismos lo que podrán cambiar su situación al aprender a administrar en forma eficiente los riesgos que los afectan (Rizzo, 2013)

En los esquemas de protección social dónde las prestaciones asumen formas individualizadas, el comportamiento del beneficiario adquiere gran relevancia, ya que uno de los objetivos que se propone es lograr transformar conductas, creencias y prácticas que habitualmente los individuos desarrollan en su vida y que se entiende promueven, generan o fortalecen situaciones de riesgo o vulnerabilidad. La vida cotidiana aparece, en este paradigma, desligada de la estructura de clases a la que pertenece el individuo, como si ésta no fuese un factor determinante de su situación. En tanto la pobreza aparece como una situación que deriva de malas prácticas individuales y/o familiares, las estrategias de intervención apuestan a que los individuos con la ayuda del saber experto (profesionales) puedan desarrollar mecanismos que operen sobre la transformación de sí mismos. Los profesionales que intervienen en la ejecución de estas políticas corren el riesgo de convertirse en “árbitros de la moral”, en jueces que dictaminan acerca de buenas y malas prácticas de sujetos que son, más que sujetos, correlaciones estadísticas que determinan factores de riesgo social.

El desafío profesional, ya sea del Trabajo Social como de otras disciplinas que intervienen en lo social, consiste en dar cuenta de la pobreza como un fenómeno complejo y de carácter estructural, que no debe desanclarse de la categoría cuestión social, la cual lejos está de enfrentarse apostando a la transformación de las trayectorias biográficas de los individuos. Ya sea desde la academia, desde quien participa en el diseño de programas como desde los profesionales que se ocupan de la ejecución de los mismos, es necesario destacar enfáticamente que este tipo de propuestas sólo son capaces de atenuar algunas consecuencias del problema.

A esto debe agregarse que el entender a la pobreza como una sumatoria de factores de riesgo ampliamente difundidos, hace que en muchos de estos programas el profesional quede excluido de la definición de ciertas situaciones. Al aplicarse formularios que dan lugar a la formulación de determinados índices que se convierten en la puerta de acceso al programa o prestación social, la opinión profesional queda silenciada y la construcción de los perfiles poblacionales no requiere necesariamente del aporte profesional. El saber experto parece haber sido profanado. Esto hace que el profesional pueda verse subordinado al administrador quien es el que muchas veces se ocupa de procesar índices, y es por ende quien define las situaciones pertinentes de intervención. Luego de aplicado el filtro que surge de la sistematización de los formularios es que se le habilita al profesional su intervención. En este sentido, el Trabajo Social enfrenta el desafío de dar cuenta que la aplicación de fórmulas para detectar la pobreza resultan ser insuficientes y hasta triviales en la identificación del problema. En el marco de la intervención se hace difícil revertir un formato de programa ya establecido, pero desde la investigación social o desde la contribución profesional en el marco del diseño y gestión de la política, puede apostarse a reivindicar el bagaje de conocimiento profesional ya sea para definir las líneas de acción de la intervención como para contribuir a pensar las posibles soluciones que implican atacar las causas de un complejo fenómeno, evitando caer en respuestas individualizadas que depositan la responsabilidad del problema en el propio sujeto.

El discurso político como el profesional son “productores de problemas sociales”. Los hechos sociales no son significativos sino le damos existencia al definirlos y construirlos como hechos relevantes. Estas construcciones sociales son reales en tanto son productoras de la realidad que pretenden representar y explicar. La formación en ciencias sociales proporciona (o debería proporcionar) una actitud vigilante que asuma que las preguntas

y conocimientos producidos no son reflejos de una realidad pre-existente, sino parte de la realidad, estructurados por y estructurantes de las relaciones y el espacio social. Es por ende función de los especialistas, planificadores y gestores de las políticas sociales, generar información y proponer soluciones que permitan comprender la cuestión social. Este modo de comprender determina el modo de definir el problema, así como las probables vías para su superación. Sin embargo, en materia de políticas sociales la definición de los problemas, preguntas esbozadas y alternativas de superación, no siempre reflejan esa actitud vigilante, en tanto muchas veces dejan de lado las relaciones sociales en las que se entretienen las acciones de los sujetos, y por consiguiente, dejan de comprender al sujeto en su historicidad. El desafío consiste en que el Trabajo Social y otras disciplinas sociales puedan mantener esta actitud vigilante y sean capaces de dar cuenta de la compleja trama de relaciones que permite la comprensión de los hechos sociales. (Grassi, 2005)

#### 4. Consideraciones finales

Los cambios acaecidos en la esfera de gobierno no parecen traer consigo cambios sustanciales en las pautas de tratamiento de la pobreza y, en muchos aspectos, mantiene líneas de continuidad con las políticas promovidas en los noventa en donde se impulsaron reformas sociales a partir de la consolidación de una estrategia de desarrollo de orientación al mercado. La principal diferencia en las actuales políticas orientadas a la gestión de la pobreza radica en su mayor alcance en cuanto al conjunto de la población destinataria, y la variación que se ha dado en el carácter no contributivo de las mismas, sobre todo, en cuanto a las transferencias de rentas condicionadas.

Las diferentes reformas introducidas a lo largo de las últimas décadas han ido constituyendo una conformación estatal híbrida, heterogénea, dual. Se han introducido cambios

con orientaciones diferentes y se han mantenido configuraciones políticas anteriores. Políticas focalizadas conviven con políticas universales, políticas contributivas con políticas residuales.

Aunque en la argumentación de planes y programas sociales aparece la integración social como un objetivo, las líneas sugeridas de intervención sociopolítica continúan apuntando a la atención focalizada, sobre todo en el plano de gestión de la pobreza, donde la noción de riesgo se ha tornado vital para construir el problema, para delimitar a la población destinataria y para definir la forma de intervención. Como sostiene Castel (1997) las *políticas de integración*, típicas del Estado de Bienestar, han dado paso a las *políticas de inserción* (focalizada), que exigen autonomía a los individuos mayormente afectados por la coyuntura. Estas últimas han mostrados ser inconsistentes a la hora de lograr la integración. Esto tiene su origen en el cambio de objetivos, donde el propósito de integración que mantuvo el Estado de Bienestar va cediendo lugar al de seguridad proclamado por el paradigma neoliberal. (Castel, 1997)

En este sentido, el debate sobre la introducción del dispositivo del riesgo en la gestión poblacional juega un rol relevante. Rosanvallon (1995) sostiene que la crisis del Estado Providencia no sólo se limitó a la transformación y fragilización de los soportes que promovían la integración social, sino que sobre todo se trató de transformaciones que conllevaron la alteración de la relación entre los individuos y el Estado. La modernidad tardía se constituye, de esta manera, en un punto de inflexión en relación a la percepción de lo social.

Fuertes dosis de focalización y residualismo, sustentadas en estrategias de gestión de nuevos riesgos que se basan en la apuesta al cambio en el comportamiento de los individuos y de sus estilos de vida, no son suficientes en la atención del problema estructural de nuestro edificio de bienestar, y resultan incapaces de propiciar, por sí mismas, una sociedad integrada en la que el acceso a los

derechos sociales sea universal. Las profesiones que forman parte de la ejecución de estas políticas, así como de su evaluación y monitoreo, enfrentan el desafío de evitar caer en el reduccionismo y en visiones miopes sobre la pobreza como problema social, así como corren el riesgo de ser parte de un discurso disociado entre la construcción del problema y la intervención que realizan. Los profesionales de la intervención enfrentan el desafío de evitar convertirse en árbitros de la moral, en simples consejeros de buenas prácticas y en aplicadores de fórmulas y formularios.

Como indica Castel (1997) en este contexto están aquellos que pueden beneficiarse del individualismo y la independencia porque su posición social está asegurada, mientras que por otro lado están quienes cargan con su individualidad con el peso de la cruz porque la misma se traduce en soledad, ausencia de protecciones y falta de vínculos. Los fragmentos de una biografía quebrada siguen constituyéndose en la única moneda de cambio para acceder a un derecho.

## Bibliografía

- BARBA SOLANO, C; VALENCIA E, (2011) "Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionadas", en Barba Solano, Carlos Y Cohen, Nestor. (Compiladores) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 195-224
- BAUMAN, Z. (2001) *En Busca de la Política*, Buenos Aires: FCE
- BECK, U. (1997) "La reinención de la política. Hacia una teoría de la Modernización Reflexiva. Capítulo I", en Beck, Giddens, Lash, *Modernización Reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Madrid: Alianza Editorial pp. 13-74
- CASTEL, R. (1986) De la peligrosidad al riesgo, en: *Materiales de Sociología Crítica*, Madrid: Ediciones de La Piqueta, pp. 219-243
- \_\_\_\_\_ (1997) *La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salario*, Buenos Aires: Editorial Paidós.
- \_\_\_\_\_ (2004) *La inseguridad Social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires: Editorial Manantial
- \_\_\_\_\_ (2010) *El ascenso de las incertidumbres*, Buenos Aires: CFE
- DE MARTINO M., VECINDAY L., (2011), Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individualización, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales, *Tendencias y Retos, N°16*: 34-41
- GIDDENS, A (1995) *Modernidad e identidad del yo*, Barcelona: Península.
- \_\_\_\_\_ (1997) "Vivir en una Sociedad Postradicional Capítulo II", en: Beck, Giddens, Lash, *Modernización Reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 75-137
- \_\_\_\_\_ (1998) *Sociedad de Riesgo: el contexto de la política británica*, *Estudios Demográficos y Urbanos*: 517:528.
- GRASSI, E (2005) Problemas de la teoría, problemas de la política, necesidades sociales y estrategias de política social. *Laboratorio 6 N° 16*: 5-12
- MIDAGLIA C. ANTIA F, (2007) La Izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? *Revista de Ciencia Política*, No 16: 131-157
- MIDAGLIA, Carmen, SILVEIRA, Milton (2011) *Políticas Sociales para enfrentar los desafíos de la cuestión social. Los nuevos programas de Transferencias Condicionadas de Rentas en Uruguay*, en: Barba Solano, Carlos y Cohen, Nestor. (Compiladores): *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, pp. 225-250.
- MITJAVILA, M. (2002) O risco como recurso para a arbitragem social, *Tempo Social*: 129-145

ORTEGA, E.; VECINDAY, L. (2009). De las estrategias preventivistas a la gestión del riesgo: notas sobre los procesos de individualización social. *Revista Fronteras No. 6*: 11-20

RIZZO, N (2013) La construcción de los programas sociales. Análisis comparado sobre Transferencias Monetarias Condicionadas, workfare y rentas mínimas de inserción, en Varios Autores: *Pobreza y Protección Social Universal*. Buenos Aires: CLACSO. 107-143

ROSANVALLON, P. (1995) *La crisis del Estado Porvidencia*, Madrid, Editorial Civitas.

VECINDAY, L. (2005). El papel de la evaluación del riesgo para las políticas de inserción social focalizada. *Serviço Social e Sociedade, N° 81*:135-155

ZIZEK, S. (2001) *El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política*. Buenos Aires: Ed.Paidos

#### **Fuentes Documentales**

Banco Mundial (2006) Políticas de Transferencias de Ingresos en el Uruguay: Cerrando las Brechas de Cobertura para aumentar el Bienestar. Recuperado de: [www.bancomundial.org/uy](http://www.bancomundial.org/uy)

MIDES (2007) Plan de Equidad, Recuperado de: <https://www.mides.gub.uy>

MIDES (2012) Presentación del Programa Cercanías: Estrategia Nacional del Fortalecimiento de las capacidades familiares. Recuperado de : <https://www.mides.gub.uy>