

De la reconceptualización a nuestros días: contradicciones de las políticas asistenciales

Leticia Pérez¹

Laura Vecinday²

Resumen

El auge de las políticas asistenciales en el pasaje del siglo XX al XXI impone una relectura fundada de estas prácticas y sus significados sociales actuales. Por una parte, vemos una creciente exigencia de condicionalidades en las políticas actuales y un aumento de la tecnificación de los mecanismos de selección e intervención con los destinatarios. Ambos procesos son argumentos presentados en el discurso oficial para legitimar la política como «asistencial» en contraposición a una prestación «asistencialista».

La idea central que estructura y orienta las reflexiones contenidas en este artículo es que la comprensión del alcance y significado sociopolítico de las políticas asistenciales debe situarse en lo que esta política anuncia y denuncia: históricamente la política asistencial se limita a aliviar mínimamente las condiciones de reproducción de sus destinatarios al tiempo que ofrece un tratamiento aislado de su posición productiva desvinculando la situación de pobreza de la problemática del trabajo. La actual política asistencial (i) anuncia la existencia de sectores poblacionales cuya precaria inserción o exclusión del mercado laboral no garantiza condiciones mínimas de reproducción y (ii) denuncia que la intervención social del Estado sobre estos sectores poblacionales se limita a la política asistencial desvinculándose del horizonte de una integración a través del trabajo digno y protegido.

Desde esta perspectiva, la tradicional crítica de la práctica asistencial asimilada al asistencialismo no aporta a la comprensión de su alcance y corre el riesgo de ser reapropiada y refuncionalizada por el discurso neoliberal.

Palabras clave: asistencia, asistencialismo, trabajo

¹ Magister en Trabajo Social, Docente e Investigadora del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. Correo electrónico: letiperezdesierra@gmail.com

² Doctora en Ciencias Sociales, Docente e Investigadora del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Investigadora Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores (SNI – ANII). Correo electrónico: lauravecinday@gmail.com

³ Dimensión que considera parte de nuestro rol, el intento de unir necesidades de producción y reproducción social con servicios y recursos públicos. Se trata de una dimensión explícita desde los orígenes de la profesión, que ha sido objeto de estigmatizaciones y rechazos pero indudablemente es un componente del accionar profesional que se encuentra estrechamente asociado a la existencia, reconocimiento y otorgamiento de servicios, prestaciones y recursos.

Introducción

Sabido es que la práctica asistencial es una de las marcas de origen del Trabajo Social y una dimensión constitutiva de la profesión.³ También sabemos que el proceso de Reconceptualización llevó adelante una crítica radical de la asistencia entendiéndola como un elemento de estabilización del sistema social. Esta crítica radical fue necesaria para develar el carácter aparente de la asistencia como “ayuda social a los necesitados”. Sin embargo, los desarrollos reflexivos de la profesión sobre este tópico, avanzaron hacia una comprensión del carácter contradictorio de la asistencia reconociendo y valorizando la significación de los servicios asistenciales en las condiciones de vida de la población beneficiaria.⁴ Debido a este carácter contradictorio de la práctica asistencial, cualquier análisis sobre su significación socio-política demanda una comprensión situada históricamente en el marco del proyecto de desarrollo, del tipo de sociedad que se intenta construir y de la contraposición de intereses que transporta tal construcción (Lima, 1993).

La idea central que estructura y orienta las reflexiones contenidas en este artículo es que la comprensión del alcance y significado sociopolítico de las políticas asistenciales debe situarse en lo que esta política anuncia y denuncia: compartimos la defensa de la asistencia como derecho y como recurso de la acción pública social pero señalamos que históricamente, la política asistencial se ha limitado a aliviar mínimamente las condiciones de reproducción de sus destinatarios al tiempo que ofrece un tratamiento aislado de su posición productiva desvinculando la situación de pobreza de la problemática del trabajo. La

actual política asistencial (i) anuncia la existencia de sectores poblacionales cuya precaria inserción o exclusión del mercado laboral no garantiza condiciones mínimas de reproducción y (ii) denuncia que la intervención social del Estado sobre estas poblaciones se limita a la política asistencial, desvinculándose del horizonte de una integración a través del trabajo digno y protegido.

Desde esta perspectiva, la tradicional crítica de la práctica asistencial asimilada al asistencialismo no aporta a la comprensión de su alcance -como veremos más adelante- y corre el riesgo de ser reappropriada y refuncionalizada por el discurso neoliberal exigiendo condicionalidades y adoptando mecanismos de selectividad crecientemente sofisticados y tecnificados.

En un primer apartado, se plantea el carácter de la asistencia en relación a las transformaciones del mundo del trabajo. Luego se retoma el debate dado por la categoría profesional sobre la práctica asistencial y, en particular, sobre el denominado “asistencialismo”.

En un tercer apartado se analizan algunas formas asistenciales ensayadas en el Uruguay por parte de los gobiernos “progresistas”.

Finalmente se esboza un conjunto de consideraciones finales sobre el alcance y significado de la ampliación del campo socio-asistencial.

1. De asistencias y asistidos

Las prácticas asistenciales en su sentido básico de “ayudar a los necesitados” han sido prácticas sociales desarrolladas a lo largo de la historia por agentes y organizaciones diversas. Muchas veces se asimilaron a la cari-

⁴ “Si es competencia de la asistencia cumplir un papel de ampliación de las bases de legitimidad del Estado y de su poder político de control social, también le cabe constituirse, para los segmentos excluidos de la sociedad, en un modo de acceso real a los recursos y de incorporación a la ciudadanía” (Yazbek, 2000:138)

⁵ “La ‘cuestión social’ no es otra cosa que expresiones del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y de su ingreso en el escenario político de la sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y del Estado. Es la manifestación, en el cotidiano de la vida social, de la contradicción entre el proletariado y la burguesía, la cual pasa a exigir otros tipos de intervención, más allá de la caridad y represión» (Iamamoto, 1997: 91-92).

dad y a la filantropía y han sido tipificadas como “asistencialistas” argumentando que suelen servirse como “favor aleatorio”, generando riesgo de dependencia del destinatario al estar sujetas, fundamentalmente, a esfuerzos y voluntades individuales. Sin embargo, el carácter de la asistencia asume su significación más completa y compleja cuando es el Estado que toma para sí la atención de las expresiones problemáticas derivadas de la cuestión social.⁵ En este marco, la asistencia se vuelve un asunto de Estado, un asunto que demanda la participación de saberes especializados con sus agentes profesionales en un proceso de gestión burocrática de los recursos públicos y las necesidades/demandas sociales.

Desde ese momento se vuelve posible pensar en términos de “política asistencial” independientemente de su carácter más o menos residual, más o menos sistemático, más o menos coordinado e institucionalizado o más o menos inscripto en la lógica del derecho o del merecimiento. Como señala Yazbek, la política asistencial se sitúa “como acción engendrada en la red de relaciones establecidas entre el Estado y los sectores excluidos de la sociedad, en el contexto de la reproducción social⁶ de la fuerza de trabajo” (2000: 133). Sobre la política asistencial desplegada por el Estado es que ponemos foco en este trabajo.

De esta manera, entendemos por campo socio-asistencial al conjunto de soportes institucionales organizados por el Estado dirigidos a intervenir sobre las condiciones de reproducción social de sectores de población específicos, aunque numerosos: los «casos

sociales», los «minusválidos» y los «pobres» (Castel, 2003:42).⁷ Advertimos la necesidad de recuperar para el análisis el carácter contradictorio de los intereses puestos en juego en la política social, en general y en la asistencial, en particular, y rechazamos las medias verdades o miradas ideologizadas sobre la asistencia que reducen sus objetivos a “cultivar clientelas para lograr su apoyo político con una perspectiva de corto plazo”. (Sojo, 2007:112)⁸

Las prácticas asistenciales se han modificado a lo largo del tiempo y, al igual que para el conjunto de las intervenciones sociales del Estado, sus alteraciones dependerán de los variantes requerimientos de gestión de la fuerza de trabajo. Estos requerimientos están fuertemente asociados a las dinámicas de acumulación. Compartimos con Salvia (2011) que los excedentes de población -identificados y analizados por Marx en “La ley general de la acumulación capitalista” (1986: 545-546)- es decir, la “sobrepoblación relativa” producida por la dinámica actual del capitalismo tiene tres destinos posibles: (i) servir como ejército industrial de reserva para sectores que eventualmente puedan demandar fuerza de trabajo; (ii) servir como fuerza de trabajo al servicio de empresas “cuasi-informales” subordinadas a los sectores dinámicos de la economía; (iii) comportarse como “masa marginal”, es decir, como fuerza de trabajo sobrante.

Estos diversos destinos posibles demandan formas particulares de gestión de la fuerza de trabajo que distinguen básicamente dos tipos de pobres: aquellos que están en condiciones de retornar al mercado de trabajo (i y ii) y

⁶ El ámbito de la reproducción social es entendido «en el sentido amplio de la recreación del reconocimiento de las pautas básicas que orientan la vida social y de la consecuente continuidad elemental de las prácticas sociales; pero también en lo que atañe, específicamente, a la reproducción de la vida y de la fuerza de trabajo» (Grassi, 2003:25).

⁷ Así entendido, el campo socio-asistencial requiere ser pensado como parte de un campo mayor que es el campo burocrático. Éste refiere a la configuración del Estado y sus estructuras y aparatos institucionales y al proceso de concentración de poderes que permite entender al Estado moderno como detentor monopólico del uso legítimo de la violencia física y simbólica (Bourdieu, 2002).

⁸ “Dado el énfasis del análisis, no serán consideradas las políticas asistenciales tradicionales, pasadas o contemporáneas, ya que al tener como objetivo primordial cultivar clientelas para lograr su apoyo político con una perspectiva de corto plazo, a menudo carecen de nexos sólidos con los sectores sociales de vocación universalista u operan relativamente aisladas de ellos” (Sojo, 2007:112).

aquellos considerados inempleables (iii). En otras palabras, la “heterogeneidad de la pobreza” demanda formas distintas de gestionar la fuerza de trabajo de los pobres. Se puede afirmar que la fuerza de trabajo sobrante es objeto de lo que Wacquant (2011) designó como doble regulación de la inseguridad social mediante estrategias de *workfare* y *prisonfare*: asistencia con contrapartida laboral y la prisión como último guardián para los indóciles que no aceptan la “ayuda social” ofrecida. Siguiendo este análisis, también se puede afirmar que, por ejemplo, la transferencia de renta condicionada es uno de los instrumentos privilegiados para gestionar a esta “sobrepoblación relativa” y, en especial, a los grupos i y ii: a) la transferencia opera como un complemento de los miserables ingresos que sus beneficiarios obtienen tanto del trabajo informal como formal, b) las condicionalidades educativas y sanitarias representan el esfuerzo por activar a los pobres que, en un futuro próximo, compondrán la fuerza de trabajo y c) las prestaciones pueden interpretarse como la introducción de formas de control social por parte del Estado, es decir, de 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, 2011:108).

En general, las políticas de activación⁹, en sus diversos formatos, representan la respuesta dirigida a los pobres que están en condiciones de retornar o mejorar su desempeño en el mercado de trabajo. Las políticas de activación tienen al individuo desocupado como centro de su intervención; no pretenden constituirse en políticas de regulación del mercado laboral y sus mejores resultados se limitan a favorecer el acceso a puestos de trabajo poco

calificados, escasamente retribuidos e inestables (Carballo y Vecinday, 2015). De este modo, el rol del Estado se limita a “brindar asistencia a quienes están impedidos de trabajar (deserving poors) y desarrollar los incentivos necesarios para asegurar la ‘proletarización’ de los demás” (Isuani y Nieto, 2002:2).

Creemos que el debate sobre la política social debe girar en torno a la orientación general de la intervención social del Estado. Por ello, tildar a la política asistencial de asistencialista no salda las posibilidades interpretativas sobre los procesos y reestructuraciones que la contienen y la trascienden. La proliferación contemporánea de las prácticas asistenciales es parte de un proceso más amplio de alteraciones en el mundo del trabajo y en las formas de regulación socio-política desplegadas por el Estado: mientras que en el Estado «social» los programas asistenciales se concibieron como prestaciones coyunturales ofrecidas a individuos pobres «hasta su absorción o reabsorción en el mercado de trabajo», en el Estado «neoclásico», se multiplican los programas sociales focalizados sobre déficits básicos y emergen «modalidades de reinserción tutelada en el mercado de trabajo» (Andrenacci y Repetto, 2006:3).

La extensión en cobertura de la política asistencial convive con la renuncia-imposibilidad de llevar adelante una política laboral activamente reguladora del mercado de trabajo: significa la ampliación del Estado en una de sus esferas de intervención y la renuncia a políticas próximas al espíritu keynesiano sobre el papel del Estado en la promoción del pleno empleo. En otras palabras, la mayor presencia de la política asistencial es un componente de la necesaria reingeniería del Estado para dar cuenta de las nuevas dinámicas de acumulación y sus «emergentes» sociales.

⁹ La expresión “políticas de activación” es usualmente adoptada para referirse a diversas iniciativas que podrían agruparse dentro de lo que Castel (2014) ha designado como el “paradigma de la activación”: se trata de una activación de los pobres, heredada de la política liberal decimonónica, cuya pretensión ha sido movilizar toda la fuerza de trabajo disponible.

²³ En las últimas décadas, se constata en nuestro país un notable aumento en el número de procesamientos (en 1985 fueron 2.921 pero a partir del año 2002 los procesamientos se mantienen por encima de los 10.000 al año, salvo para 2005, cuando fueron 9.437). Se trata además, del procesamiento de población joven: el promedio de

Como parte de esta reingeniería, la política asistencial desconoce que los principales factores que generan pobreza son el desempleo, la informalidad o precariedad y los bajos salarios ofrecidos por el mercado laboral, siendo estos aspectos los desatendidos por la intervención social del Estado.

2. ¿Asistencia o asistencialismo?

Lima (1993) afirma que la reconceptualización nace como oposición al “asistencialismo” con lo cual ilustra la relevancia que el tema ha tenido para nuestra profesión, reconocida socialmente como la profesión de la asistencia. Pero ¿qué es el asistencialismo? Como término no existe en nuestro idioma, sabemos que “ismo” refiere a “doctrinas” o “actitudes” y ha sido utilizado para adjetivar peyorativamente aquellas prestaciones y transferencias que se inscriben en la lógica del “favor” -en contraposición a la lógica del derecho- y denunciar su uso político clientelar. También se ha tildado de asistencialista a toda práctica de “ayuda” limitada a la satisfacción inmediata de una necesidad material sin incorporar una actitud profesional que despierte en el receptor la conciencia y la comprensión crítica sobre su posición estructural en el mundo.

Creemos que el actual desarrollo de la profesión y de la práctica asistencial llevan a relativizar el peso de estos argumentos, otros relevantes para, como fuera dicho, desvenrar el carácter contradictorio de la asistencia. Se trata de adjetivaciones que no son monopolio de la asistencia siendo posibles de identificar en otras áreas de la política y que, en todo caso, han servido para descalificar una práctica y, sobre todo, un recurso puesto a disposición del trabajo profesional para contri-

buir en la reproducción social de la fuerza de trabajo, con todas las contradicciones que comporta dicho proceso.

En el contexto histórico de la reconceptualización, la lógica educativa -promocional que el Trabajo Social intentaba montar sobre la asistencia -para diferenciarla de una práctica asistencialista- tomaba su sentido del espíritu de la época marcado por la búsqueda de un horizonte político de superación de la desigualdad estructural. El aspecto promocional, educativo, activo, salvaría a la asistencia del asistencialismo y salvaría al destinatario de la dependencia. La dinámica actual de acumulación con sus, más o menos coherentes, formas de regulación sociopolítica configuran un nuevo contexto. Lo que había de política keynesiana de bienestar y pleno empleo ha sido abandonado hace ya algunas décadas. Su inexistencia representa una renuncia a las pretensiones sistemáticas de regulación política central del mercado de trabajo y de la economía en general, conservando algunas intervenciones siempre que tiendan a garantizar la libre competencia. Con la naturalización de la dinámica y funcionamiento económico de los mercados también se naturaliza la producción de una masa marginal que, a lo sumo, debe ser gestionada socio-políticamente.

En este contexto el discurso de defensa de ciertas políticas como asistenciales -en contraposición al asistencialismo- retoma y refuncionaliza aquel discurso portado por el Trabajo Social y otras profesiones, pero sin el horizonte de la integración al mundo del trabajo digno y protegido y, a lo sumo, con el sombrío horizonte de la integración en empleos que ofrecen ingresos en el límite de la subsistencia o mediante programas de workfare. Vaya desplazamiento dentro del campo semántico: integración social median-

edad de las personas procesadas es de 30 años para el año 2008 (Vigna, 2012: 23). Por otra parte, un decreto presidencial del año 2009, incluyó entre los Ministerios miembros del Gabinete Social al Ministerio del Interior. Y asimismo desde el año 2012 el Ministerio de Desarrollo Social participa del Gabinete de Seguridad. De este matrimonio emergen acciones conjuntas como, por ejemplo, el Programa Zonas Priorizadas (también llamado Plan Siete Zonas) que se aplica en barrios del área metropolitana seleccionados por su “peligrinidad”. Otras iniciativas de este tenor pueden leerse en Vecinday (2014b).

te el trabajo digno y protegido (también explotado) – trabajo en cualquier condición para la integración social reducida a su dimensión de consumo. De la pretensión política de la «erradicación» de la pobreza a través de políticas keynesianas de bienestar y pleno empleo a la «administración» y «gestión» de los pobres a través de políticas asistenciales minimalistas y su eventual articulación con medidas y dispositivos de carácter represivo.¹⁰

Por otro lado, la exigencia de condicionalidades y la creciente tecnificación de los mecanismos de selección de los destinatarios son dos de los argumentos centrales presentados en el discurso oficial para legitimar la política como «asistencial» en contraposición a una prestación «asistencialista» orientada por una lógica de favor – gratitud (dar sin recibir) y político clientelar o discrecional en el acceso. De este modo, parecen conjuradas las alertas formuladas por la profesión -aunque no exclusivamente- contra las prácticas asistencialistas. Sin embargo, muchos cuestionamos el carácter de derecho de estas prestaciones cuando aparecen condicionadas y también desarrollamos nuestra crítica al uso social dado a la tecnología en las actuales políticas asistenciales como formas de introducirse en la vida de los «asistidos» no menos vejatorias que las tradicionales.

Las nuevas tendencias de la política asistencial incorporan elementos en su diseño y orientación que parecen minimizar los riesgos y amenazas que comporta el “asistencialismo”. La tecnificación del proceso de selección focalizada neutralizaría las críticas asentadas en las formas de clientelismo político que han acompañado a la asistencia, en algunos países más que en otros. Y la exigencia de condicionalidades es defendida por sus promotores como alternativa al asistencialismo que no demanda un compromiso activo del destinatario. Ambas “innovaciones” nacen de la crítica a la asistencia como asistencialismo, la incorporan y así se configura una política asistencial con nuevos rasgos.

Nos preguntamos ¿qué «estigmatiza» más? ¿Una prestación material para resolver una necesidad cuando los ingresos no son suficientes para su satisfacción o la imposición de con-

dicionalidades como requisito para su recepción y mantenimiento? En la primera situación la asistencia se aproximaría a una lógica de derecho mientras que, en la segunda, la asistencia al indigente válido, a través de la condicionalidad, le recuerda que el camino legítimo para la satisfacción de sus necesidades es el trabajo, es decir, le recuerda su obligación de trabajar, aún cuando el trabajo no está disponible o supone ingresos en el límite de la subsistencia. En el primer caso, ¿se trataría de prácticas asistencialistas que cuestionan al destinatario como simple receptor al no exigir condicionalidades? Y en el segundo, ¿se trataría de prácticas asistenciales al constituirse en estrategias de activación de los pobres?

Proponemos pensar en la asistencia como un sustantivo y en el asistencialismo como un adjetivo: referir al asistencialismo es referir a los «efectos perversos» de la asistencia, lo cual debería contribuir a la mayor calidad de las prestaciones asistenciales y no a su crítica y descalificación como mecanismo de protección social de los que poco o nada tienen, ni tampoco servir como discurso legitimador de las demandas de «activación» de los pobres cuando políticamente se ha renunciado a una regulación activa (keynesiana) del mercado de trabajo.

La mayor cobertura de las políticas asistenciales es resultado de dos hechos entrelazados: el aumento de las personas desocupadas, subocupadas o con ingresos en el límite de la reproducción y el respeto de la clase política a los principios de no intervención en el mercado con lo cual se vuelve preferible optar por la asistencia como respuesta. Y esta es la respuesta sugerida por los organismos internacionales y adoptadas por varios gobiernos latinoamericanos. Creemos necesario, entonces, reivindicar el derecho a la asistencia sin olvidar que, al mismo tiempo, la extensión de las prestaciones asistenciales representa la ¿renuncia o imposibilidad? de regulación política activa del mercado de trabajo. Este problema se coloca cuando se multiplican los «indigentes válidos», los «invalidados por la coyuntura», los «inempleables», los «supernumerarios»

(Castel, 1997). Aquí la relación entre trabajo y asistencia es central lo que, obviamente, no sucede con la población incapacitada para el trabajo, cuya protección mediante la asistencia no dispara problemas de orden económico, moral o filosófico. De la descalificación de la asistencia como asistencialismo se desprenden prácticas profesionales que rechazan la asistencia como recurso para la intervención social produciendo

una especial relación social entre los agentes estatales de la asistencia social (los profesionales de la asistencia como es el caso de muchos trabajadores sociales) y su 'clientela' donde se disputan el 'derecho a merecer asistencia': los primeros desconfiando y estando atentos ante la presencia de 'abusadores' y los otros dando pruebas de tal merecimiento (Dallorso, 2009:6)

La crítica que se lanza sobre la asistencia asimilada al asistencialismo olvida que cualquier prestación social del Estado nos recuerda la obligación de trabajar. La forma básica de hacernos recordar esto es que, ya sea en el campo de la política laboral, social universal o asistencial, los beneficios ofrecidos son siempre menores a los que, eventualmente, se obtienen por el trabajo, al tiempo que los servicios públicos viabilizados por estas políticas han sufrido un deterioro tal, que expulsa a quienes tienen capacidad de comprarlos en el mercado. En un mismo sentido, la crítica sobre la asistencia como asistencialista por su uso político clientelar no rescata, con el necesario énfasis, el hecho de que toda intervención social del Estado es directa o indirectamente redituable en términos políticos. De hecho, parte de la literatura especializada sobre los programas de transferencia de renta condicionada destaca que la tecnificación de sus mecanismos de selectividad ha minimizado las formas de acceso clientelar y, simultáneamente se observa que su permanencia y proliferación en los países del continente responde a su rédito para la clase política gobernante con una inversión que no alcanza al 1% del PBI.

También, la crítica que recae sobre la asistencia tiende a olvidar los límites estructurales de la política social in totum en el orden capitalista, así como su carácter contradictorio de servir a intereses contrapuestos.

3. La experiencia uruguaya reciente: el acompañamiento socio educativo frente a la debilidad de las transferencias materiales.

En el año 2005 asume por primera vez el gobierno de Uruguay un partido de izquierda: el Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría. En la arena social, entre sus primeras acciones crea el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) para ser un "ámbito que diseñe, coordine y planifique, las políticas sociales del país" y el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES).

En 2008, luego de la remoción del PANES, el gobierno comenzó a implementar un Plan de Equidad que también abarcó y abarca aún hoy, un amplio espectro de áreas de intervención.

Como antecedentes, ya a principios del nuevo siglo se habían implementado prestaciones destinadas a sectores de bajos ingresos y no vinculadas con la situación contributiva de los beneficiarios (expansión del régimen de asignaciones familiares hacia los hogares de menores recursos en 1999 y 2004). A ella se sumaron la prestación monetaria del PANES (Ingreso Ciudadano) establecida en 2005, y la reformulación de las asignaciones familiares en el marco del Plan de Equidad puesto en marcha en 2008. Esta segunda generación de prestaciones bajo los gobiernos de izquierda, se caracterizó por estar sujeta a verificación de medios y por establecer condicionalidades para su recepción.

Con la consolidación de las políticas de transferencia de renta condicionada (PTRC) se transformó la naturaleza de la prestación asistencial al convertirla en simple transferencia de dinero. La opción preferencial por transferencias en metálico está cargada de significados sociopolíticos relevantes:

Cuando Zelizer (2011:183) analiza las alteraciones en las prácticas de la asistencia en Estados Unidos encuentra que las transferencias en dinero se jerarquizaron ante un ‘desafío nuevo y fundamental para los expertos en pobreza: hacer que los pobres se transformaran en participantes competentes de la sociedad de consumo del siglo XX’. Las tradicionales intervenciones de los estados sociales traían consigo procesos de desmercantilización, ofrecer servicios a la población suponía constituir una comunidad potencialmente organizada y por ende capaz de hacer política. Las transferencias en metálico, por el contrario, interpelan a la persona como individuo aislado, mercantilizan y despolitizan la administración de la cuestión social (Bentura y Vecinday, 2015:87).

Sobre el componente material de la asistencia representado en la transferencia de renta se monta un conjunto de programas específicamente dirigidos a los «más pobres dentro de los pobres» estructurados en torno a transferencias simbólico-normativas.

En 2011 comenzó la llamada Reforma Social y pocos meses después se crean los Programas Prioritarios: Uruguay Crece Contigo, Cercanías y Jóvenes en Red. A partir del 2012, se suma el Plan Siete Zonas (acción conjunta entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Desarrollo Social). Estos programas nacientes, enfatizan el componente socio-educativo (ahora además territorializado) de la intervención, relegando las transferencias materiales utilizadas, que se vuelven mínimas (cuando no inexistentes). Las transferencias monetarias a las poblaciones atendidas son

adjudicadas y monitoreadas de forma centralizada y no están atadas a estos programas.

Diseñados y focalizados en territorios signados por la vulnerabilidad socio-económica los beneficiarios de estos programas, integrantes u hogares que constituyen el «núcleo duro de la pobreza», son llamados a responsabilizarse, cumplir un acuerdo o contrato con el programa y poner en juego su “capacidad familiar” y sus “capitales sociales”.

Analicemos como ejemplo, una de las nuevas políticas planteadas.

La Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares - Cercanías propone Equipos Territoriales de Atención Familiar¹¹ que constituyen un “dispositivo de trabajo innovador” compuesto por equipos técnicos en territorio, que trabajan con un subconjunto de familias extremadamente vulnerables, que requieren un “trabajo de proximidad” para un “acompañamiento psico-socio-educativo y proyectos de trabajo realizados con las familias a partir de sus propias capacidades”. Estos equipos, casi sin institucionalidad ni materialidad alguna, deben apelar a “fortalecer las capacidades familiares”.¹² La Estrategia, también prevé que junto a la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) del MIDES se construya un “padrón de familias que requieren ser atendidas” con prestaciones y metodologías de abordaje definidas específicamente según “criterios de riesgo”. Cada ETAF (conformado por dos profesionales y dos estudiantes) atiende en forma simultánea hasta 40 familias derivadas en el correr del año, por “debajo de la línea de pobreza y cuya gravedad sea pasible de la desvinculación de los niños, niñas y/o adolescentes de su grupo familiar”.¹³

¹¹ En el marco de la Estrategia, los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) son gestionados por Organizaciones de la Sociedad Civil en convenio con MIDES y con INAU.

¹² Estrategia Interinstitucional de abordaje familiar, disponible en http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/18423/1/innova.front/estrategia_interinstitucional_de_abordaje_familiar. Subrayado nuestro.

¹³ http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/18420/3/innova.front/familia:_la_estrategia_de_estar_cerca, Subrayado nuestro.

¹⁴ Idem. Subrayado nuestro.

Los ETAF, acompañan unos nueve meses a cada familia, mediante un Plan Familiar de Inclusión social que propicia “un proceso psico-socio-educativo fomentando cambios en aquellos aspectos de la dinámica familiar que vulneran su desarrollo e integración”.¹⁴

Este programa, expresa la creciente tendencia hacia intervenciones y acompañamientos mínimamente profesionalizados, individuales e individualizantes y de corte psico-social que buscan realizar cambios en los “déficits” individuales o familiares devenidos ahora en “causas de la pobreza”. Parece absurdo pensar que, ante las situaciones más críticas de pobreza extrema y fragilidad familiar, un “acompañamiento inmaterial” sea suficiente para revertir lo que décadas de exclusión y desigualdad han venido construyendo.

Si bien, nadie niega el sufrimiento psíquico de los individuos arrojados a la “misericordia del mundo” ni los impactos en la construcción subjetiva que genera la pobreza, que ésta sea una constatación real no alcanza para fundamentar un retorno al disciplinamiento individualizante de los “sujetos desviados” (Pérez, 2012). Este es uno de los límites de los acompañamientos socio-educativos que se promueven en los nuevos dispositivos asistenciales. En lugar de ser espacios dónde problematizar, politizar, demandar, es decir colectivizar los procesos y las trayectorias de las personas dentro de la sociedad y su desigualdad, se colocan en el lugar de “curar déficits personales”, deficiencias de competencias individuales y de autoestima (Pérez, 2012).

Reaparece así el llamado a las protecciones de proximidad de la familia, el barrio, el vecindario, el grupo territorial. Se trata de una suerte de inversión de las consecuencias en causas y esto, por un doble motivo, como lo señala Castel (2003). Por una parte, la consecuencia se vuelve causa pasible de manipular porque está al alcance del saber técnico: la autoestima pareciera más maleable que la economía y la desigualdad. Pero existe otra razón más profunda: convertir en un problema técnico un problema esencialmente político y en un problema individual/familiar un problema social. Los dispositivos sin materialidad,

con individuos homogéneamente miserables ¿qué procesos de inclusión real o de integración social pueden producir? ¿Se trata de una nueva división del trabajo socio-asistencial donde el componente material de la asistencia (alimentos, servicios, bienes, renta) queda gestionado central y secretamente y se delega a la “cercanía” el trabajo personalizado (por otra parte, escasamente profesionalizado) pero inmaterial de articulación y activación de potencialidades? ¿Qué les queda como herramientas a los operadores sino simplemente el apelo a la eficacia simbólica de su palabra?

En programas de este estilo parece depositarse excesivas e irreales expectativas de lo que puede la intervención directa cara a cara, la tarea socioeducativa desprovista de la gestión directa del recurso material de la asistencia. El recurso material pasa ahora, exclusivamente por el MIDES y el Índice de Carencias Críticas (ICC) elevado a ser “el mecanismo” para que toda política pública asistencial seleccione sus beneficiarios. Es bueno recordar aquí, que la “caja negra” del Índice de Carencias Críticas (ICC) impide que las personas “entiendan cómo se accede al programa” pues su sofisticación opaca “los criterios de elegibilidad” (Sepúlveda, 2013:25) por lo que difícilmente puede insertarse en una lógica de derechos. Queda entonces atribuida a las profesiones asistenciales las tareas que refuerzan sus roles tradicionales de acompañamiento, control y socialización sin incentivos más que los derivados del miedo a que la prestación “caiga” por incumplimiento.

Esta concepción inmaterial de una parte de las nuevas políticas asistenciales se corresponde y refuerza, a la vez que demanda y fomenta, sistemas de información cada vez más complejos y sofisticados. En un trabajo de Tejera se muestran, de forma sucinta, parte de nuestras principales preocupaciones:

(...) los instrumentos creados en 2012 (...) tienen como eje común realizar un trabajo de campo más intenso en la **localización de beneficiarios** y el desarrollo de las **tareas con los hogares** respectivos, y tender a articular un conjunto amplio de pres-

taciones en torno a los vectores de llegada a esta población. Así, los ETAF, Uruguay Crece Contigo y Jóvenes en Red, tanto por su modalidad de trabajo, su *presencia en territorio*, la amplitud de prestaciones que incorporan y los convenios realizados con otros programas y servicios, constituyen un nuevo eje de avance en la conformación de un estrato de políticas para pobreza extrema con un espectro de políticas más amplio, mayor capacidad para *identificar a los hogares beneficiarios y estrategias de trabajo adaptadas a este contexto*. ...En este sentido, las estrategias de trabajo de proximidad, en territorio, deberán nutrir esa *base de datos, entendida como instrumento de gestión común a todos estos programas* (Tejera, 2012: 8, subrayado nuestro).

Parece como si asistiéramos a un proceso de división creciente del trabajo técnico en el campo socio asistencial donde por una parte se tecnifica cada vez más la protección social y por otro se desprofesionaliza el trabajo directo con familias, niñas, niños y jóvenes en extrema vulnerabilidad. En el primer caso, vemos la selección de la población beneficiaria mediante instrumentos como el ICC y el control de prestaciones mediante complejos sistemas de información que instauran nuevas formas de vigilancia sobre las poblaciones, así como el armado de listas de «beneficiarios» en función de criterios predefinidos. En este sentido se elevan a vanguardia decisoria, nuevos saberes que hasta ahora tenían poco o nada que ver con la selección de los beneficiarios de la asistencia.

Este proceso de “administración gerencial de la asistencia” (Grassi, 2004) se inicia fuertemente con la implementación del Plan de Emergencia en el 2005 y se ha consolidado progresivamente. La racionalidad técnico burocrática ha sido elevada al rango de vanguardia decisoria, así como sus requerimientos de más dispositivos tecnológicos: definición del Índice de Carencias Críticas, jerarquización presupuestal de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM), georreferenciación de buena parte de la vulnerabilidad social con una escala de detalle que llega al hogar y a la persona, creación de nuevos programas de seguimiento familiar e individual en línea para operadores de campo (incluidos en el sistema de monitoreo administración y resolución de trámites: SMART¹⁵) y el sistema de información integrado del área social (SIAS) que organiza información de todas las sectoriales sociales.

El apelo a estudiantes avanzados del área social en los diversos llamados a operadores de las políticas de “cercanía”, junto a las modalidades de contratación (precarias, tercerizadas y a término), atentan contra un trabajo de calidad profesional y creciente acumulación en la intervención directa. Es llamativo que dicha precariedad y baja exigencia en formación, se de, justamente, para trabajar con las situaciones más vulneradas.

Un doble proceso, complementario aunque no libre de conflictos y contradicciones emerge con claridad: se individualiza lo social, en el sentido de inscripción de los individuos en campos documentales y sistemas de información crecientemente sofisticados

¹⁵ En dicho sistema, colocando el número de cédula del ciudadano/a, o nombre, apellido provenientes de la DNIC, el/la operador/a del MIDES, puede acceder a los datos individuales y familiares de los usuarios. La totalidad de los datos que maneja este Sistema permite otorgar unicidad a todos los registros del vínculo entre el ciudadano/a y el Mides. El sistema Smart aporta información sobre la solución de trámites y evidencia de forma transversal los contenidos de todos los programas del MIDES, permitiendo conocer el proceso de cada persona que accede a un servicio del Ministerio: es una “herramienta de seguimiento y monitoreo de los programas brindando soporte a la toma de decisiones y la gestión de los diferentes programas sociales” (El Mides y la Política social 2011-2014, disponible en

http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/40770/1/el_mides_y_la_politica_social_texto_final.pdf).

(niveles centrales de gestión de la política asistencial) y se individualizan las víctimas y su tratamiento en intervenciones cara a cara que apelan a los comportamientos individuales para la administración de «fragilidades individuales» (nivel cara a cara de la política asistencial). Ambos procesos se complementan ya que es el operador de campo, en definitiva, quien registra la información que alimentará los sistemas y bases de datos.

Se trata de dispositivos de gobierno cada vez más sofisticados que, simultáneamente, permiten mirar y gobernar la población (niveles gerenciales) y al individuo (nivel cara a cara o gestión de las fragilidades individuales). Asistimos a una metamorfosis de las modalidades de vigilancia poblacional donde “controladores” y “controlados” aparecen desvinculados (Bauman, 2001:47) y sirven tanto al gobierno de las poblaciones como al gobierno de las fragilidades individuales (Vecinday, 2014a). Esta doble funcionalidad le da a la nueva gestión política marcos de actuación y riesgos inéditos en los efectos de poder que producen. En ese sentido, Mitjavila destaca

(...) la inmensa relevancia de la constitución de nuevos campos documentales sobre los individuos y las familias que son objeto de intervenciones sociopolíticas en el área de combate a la pobreza. Estos se materializan a partir de sistemas de información altamente estandarizados que individualizan, no solo porque hacen de cada individuo un caso, sino también, y principalmente, porque transportan, a través del análisis a nivel poblacional de esas mismas informaciones, un tipo de narrativa que exalta el papel de los atributos y de la responsabilidad individual y familiar en la construcción de los itinerarios sociales de los pobres a través de datos que desacoplan los déficits de integración social de sus raíces estructurales. (Mitjavila en Vecinday, 2014a:15)

Como vimos, para conjurar los riesgos de dependencia clientelar de la asistencia, se han

colocado nuevos sistemas de información y dispositivos cara a cara. Ninguno de los dos en sí mismos son de por sí pasibles de críticas. Es su combinación y su uso concreto el que parece refuncionalizar el riesgoso discurso de la activación y las obligaciones de ciudadanía de los pobres, tan típico de gobiernos conservadores.

Consideraciones finales

La política asistencial, históricamente desacreditada y con dificultades de legitimación sociopolítica, vuelve a escena en el siglo XXI, bajo el formato de transferencia de renta condicionada y otras estrategias de “combate” a la pobreza. Fue pretensión de estas notas, reflexionar acerca del carácter y el significado sociopolítico de estas prestaciones extendidas en todo el continente, y más allá, y con niveles importantes de cobertura. Para ello, dejamos del análisis cualquier referencia posible al asistencialismo como camino para desacreditar estas prácticas y reivindicamos la asistencia como derecho y como recurso profesional. Recordamos que la crítica depositada sobre la política asistencial por no alterar los mecanismos que generan la condición de pobreza es compartible pero tan genérica y abstracta que puede ser atribuida a toda intervención propia del Estado capitalista.

Dicho esto, no concluimos que el mayor peso de la política asistencial en el conjunto de intervenciones sociales del Estado es indicativo del reconocimiento de la asistencia como un derecho, de lo que se sigue que, representaría un nuevo capítulo de la ampliación del Estado “posneoliberal”. Concluimos, entonces, que la ampliación de la política asistencial es la respuesta privilegiada por nuestros Estados para atender de forma minimalista las necesidades de reproducción de los sectores más pobres de la clase trabajadora, en detrimento de la implementación de políticas reguladoras de las formas de organización del trabajo y la producción que fueran privilegiadas cuando el neoliberalismo apenas era un “proyecto”. Y este desplazamiento de la intervención social del Estado deja perpleja y desconcertada a las profesiones sociales con-

solidadas alrededor de la tarea de acercar a las personas al mundo del trabajo (Krmplotic, 2009) digno y protegido que, aún explotado y alienado, constituye la estructura integradora central en nuestras sociedades.

En ese sentido, compartimos el espíritu de quienes promueven una orientación de la política asistencial atada a la concepción de derecho. Sin embargo, la asistencia nunca ha sido tramitada dentro del registro del derecho y sabemos que los derechos difícilmente son “concedidos” sin la mediación de las luchas por su conquista y efectivización. La población beneficiaria de la asistencia se define por su pobreza desconociendo su carácter de trabajadores y así son presentados ante la población no beneficiaria y al resto de los trabajadores como los receptores improductivos de los esfuerzos contributivos del resto de la población. De este modo, su capacidad, ya de por sí limitada, de organizarse y luchar por sus derechos es simplemente desacreditada (Bentura y Vecinday, 2015). De este modo, los límites de la política asistencial se ponen de manifiesto mostrando, a su vez, los límites de las pretensiones de su reconocimiento como un derecho social.

No ha sido nuestra intención minimizar las críticas que la política asistencial ha recibido cuando se la adjetiva como asistencialista. Nuestra pretensión ha sido recuperar aquellas críticas para analizar su refuncionalización y resignificación en las formas que asumen las políticas asistenciales en la actualidad. Ha sido nuestro propósito enfatizar el carácter contradictorio de la política asistencial que, muchas veces no ha sido suficientemente destacado por la crítica a la asistencia asimilada a asistencialismo. Sabemos los efectos de dominación y reproducción de la escuela. Sin embargo, queremos a los niños dentro de la escuela porque, también sabemos los efectos devastadores del analfabetismo en las trayectorias de vida. El mismo razonamiento vale para la práctica asistencial y, habría que indagar más sobre este asunto para comprender el especial rechazo que despierta este sector de la protección social.

La crítica recae, entonces, sobre la orientación de la política asistencial contemporá-

nea caracterizada por ser focalizada, territorializada, individualizada, minimalista, contractual, tecnificada, etc. y operada por fuera de la institucionalidad tradicional configurando trayectorias paralelas a los dispositivos de protección de carácter universal. También recae sobre sus efectos de invisibilización del pobre como trabajador y sobre lo que denuncia su ampliación pues no reconoce derechos sino que sustituye una intervención y regulación activa del mercado de trabajo. Quizás deberíamos pensar en recursos asistenciales puestos a disposición de la institucionalidad clásica y no parches y programas que operan por fuera y con el discurso de integrar a sus beneficiarios, lo que equivale a reforzar las capacidades estatales en políticas sectoriales (fundamentalmente educación, salud, vivienda y trabajo).

Bibliografía

Alayón, N (2011) Repensando históricamente la asistencia. Autoanálisis del autor del libro “Asistencia y Asistencialismo”. *Revista Debate Público*. Reflexión desde Trabajo Social. Año 1, No. 2. UBA: Buenos Aires. Disponible en: http://trabajosocial.sociales.uba.ar/web_revista_2/pdf/15_alayon.pdf. Consulta: 26/5/2015

Andrenacci, L y Repetto, F (2006) Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana. Disponible en:

http://www.ciesu.edu.uy/universalismo/%2804%29_andrenacci-repetto.pdf.

Acceso: 20/5/2015

Bauman, Z (2001) *La sociedad individualizada*, Madrid, Ediciones Cátedra.

Bentura, J y Vecinday, L (2015) ¿Dinero o especies? Los usos del dinero en las estrategias de “combate” a la pobreza. Actas 5o Congreso de la Red Española de Política Social. Desigualdad y Democracia: políticas públicas e innovación social. Barcelona.

Bourdieu, P (2002) Génesis y estructura del campo burocrático. *Revista Sociedad*.

Castel, R y Haroche, C (2003) *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo*. Buenos Aires, Ediciones Homo Sapiens.

Castel, R (2014) De la protección social como derecho. En: Castel, R y Duvoux, N. *El porvenir de la solidaridad*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Castel, R (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Ed. Paidós.

Carballo, Y y Vecinday, L (2015) Activación y capital humano: ¿círculo virtuoso para combatir la pobreza? Trabajo presentado en las XIV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. Montevideo, 15, 16 y 17 de setiembre de 2015.

Dallorso, N (2009) Transferencias monetarias condicionadas: ¿nuevas estrategias de gobierno de la pobreza? V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Buenos Aires. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Grassi, E (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (i)*. Buenos Aires, Ed. Espacio.

Grassi, E (2004) *Política y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame (ii)*. Buenos Aires, Ed. Espacio.

Iamamoto, M (1997) *Servicio Social y división del trabajo*. San Pablo, Cortez Editora.

Isuani, A y Nieto, D (2002) *La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano*. CLAD. Disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/022-febrero-2002/la-cuestion-social-y-el-estado-de-bienestar-en-el-mundo-post-keynesiano>

Krmpotic, C (2009) Identidad y alienación en trabajo social, en un contexto de reformas sociales, desprofesionalización y proletarización. *Revista Margen*, No. 56. Disponible en <http://www.margen.org/suscri/margen56/krmpotic.pdf>

Lima, L (1993) *Textos de Servicio Social*. San Pablo: Cortez Editora.

Marx, C (1986) La ley general de la acumulación capitalista, en Marx, C. *El Capital. Crítica de la Economía Política*. Tomo I, Cap. XXIII. México, Fondo Cultura Económica.

Midaglia, C (2012): Los procesos de reforma social y sus impactos político-institucionales. El caso uruguayo. En Bernaldo, Leandri y Suriano (organizadores): *Actores, prácticas e instituciones en la construcción de políticas sociales en las Américas (siglo XIX y XX)*. Madrid. Ed Polifemo.

Ministerio de Desarrollo Social (sitio web): www.mides.gub.uy

Pérez, L (2012) Entre el reconocimiento y la consolidación: la focopolítica en Uruguay. Un estudio comparativo de casos. Tesis de Maestría en Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales UDELAR.

Salvia, A. (2011) De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas. En Barba y Cohen (coord.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires. CLACSO.

Sepúlveda, M (2013) *El enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. Montevideo. Comisión Económica para América Latina, CEPAL.

Sojo, A (2007) La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales. *Revista de la CEPAL*, No. 91

Tejera, R (2012). Focalización en la Matriz de Protección Uruguaya. Cuarto Congreso de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política.

Vecinday, L (2014a) *Transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social. El caso del Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia en el Uruguay*. Montevideo. Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República.

Vecinday, L (2014b) Los sospechosos de siempre. La protección social de los pobres en el Uruguay. Seminario Internacional Derechos, políticas sociales y problemáticas contemporáneas. Debate desde Trabajo Social. Paraná, Eduner.

Waqquant, L (2011) Forjando el Estado neoliberal. *Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social. Revista Prohistoria*, No. 16.

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

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