

Laura Vecinday

Protección social en Uruguay

Transformaciones institucionales
y tecnológicas del esquema
de protección social en el Uruguay

El caso del Plan CAIF 2003-2009



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



CSIC

bibliotecaplural

PROTECCIÓN SOCIAL EN URUGUAY

Transformaciones institucionales
y tecnológicas del esquema
de protección social en el Uruguay

El caso del Plan CAIF 2003-2009

Laura Vecinday

PROTECCIÓN SOCIAL EN URUGUAY

Transformaciones institucionales
y tecnológicas del esquema
de protección social en el Uruguay

El caso del Plan CAIF 2003-2009



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



CSIC

bibliotecaplural

La publicación de este libro fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (csic) de la Universidad de la República.

Los libros publicados en la presente colección han sido evaluados por académicos de reconocida trayectoria, en las temáticas respectivas.

La Subcomisión de Apoyo a Publicaciones de la csic, integrada por Luis Bértola, Carlos Demasi, Fernando Miranda y Liliana Carmona, ha sido la encargada de recomendar los evaluadores para la convocatoria 2013.

© María Laura Vecinday, 2013

© Universidad de la República, 2014

Ediciones Universitarias,

Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR)

18 de Julio 1824 (Facultad de Derecho, subsuelo Eduardo Acevedo)

Montevideo, CP 11200, Uruguay

Tels.: (+598) 2408 5714 - (+598) 2408 2906

Telefax: (+598) 2409 7720

Correo electrónico: <infoed@edic.edu.uy>

<www.universidad.edu.uy/bibliotecas/dpto_publicaciones.htm>

ISBN: 978-9974-0-1151-9

Agradecimientos

Deseo agradecer, especialmente, a Pablo, Antonio, Martín e Isabella por su amor, por su paciencia y también por la impaciencia de la demanda que nos recuerda que los afectos están en primer lugar.

A mis padres, por su estímulo y por darme todo lo que tuvieron.

A mi directora de tesis, Myriam Mitjavila, que con su apoyo permanente y sus invalorable aportes enriqueció los contenidos de este trabajo y contribuyó con mi formación académica.

Al tribunal que evaluó este trabajo conformado por Estela Grassi, Sonia Álvarez Leguizamón y Luis Eduardo Morás.

A docentes, compañeros y funcionarios de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Argentina.

A mis compañeros de tarea en el Departamento de Trabajo Social por su aliento y reconocimiento.

A Sole, por acompañar la tarea de campo y por su lectura atenta de cada pequeño avance.

A Gabriela, compañera y amiga, cuyos aportes fueron fundamentales para alcanzar una comprensión más acabada de algunos instrumentos de evaluación aquí analizados.

A Sofi, por distraer una porción de su rico tiempo aportando con su dominio del inglés.

A Carol, por su cuidado, su respaldo y su sostén cotidiano.

A mis amigas Ely y Anita, porque son mis amigas, porque siempre están ahí y porque las quiero y me quieren mucho.

Y por último, nuevamente a mis hijos Martín e Isabella que acompañaron este trabajo desde el inicio de sus vidas.

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN BIBLIOTECA PLURAL, <i>Rodrigo Arocena</i> | 11 |
| PRÓLOGO. SOBRE LAS TECNOLOGÍAS POLÍTICAS DE GESTIÓN DE LA POBREZA Y SU LEGADO INSTITUCIONAL..... | 13 |
| RESUMEN / ABSTRACT..... | 17 |
| INTRODUCCIÓN..... | 19 |
| Aspectos metodológicos..... | 28 |
| | |
| CAPÍTULO 1. LA EMERGENCIA DEL INDIVIDUO MODERNO Y SU INSCRIPCIÓN EN SOPORTES COLECTIVOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL..... | 33 |
| Ruptura de los lazos feudales y gobierno moderno de las almas..... | 33 |
| Los modernos Estados de bienestar social..... | 45 |
| | |
| CAPÍTULO 2. INDIVIDUALIZACIÓN, DESTRADICIONALIZACIÓN Y RIESGO: SU SIGNIFICACIÓN E INTERRELACIÓN EN CONDICIONES DE MODERNIDAD TARDÍA..... | 53 |
| Principales transformaciones societales que caracterizan el tránsito del siglo xx al xxi..... | 54 |
| Individualización, destradicionalización y riesgo..... | 59 |
| | |
| CAPÍTULO 3. CONFIGURACIÓN DEL ESTADO DE BIENESTAR URUGUAYO Y SU TRANSFORMACIÓN A PARTIR DE LA DÉCADA DEL SETENTA. BREVE TRAYECTORIA DE SUS PRINCIPALES ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN SOCIAL..... | 73 |
| La constitución del Estado de bienestar en Uruguay..... | 73 |
| El proceso de reforma del Estado y el consecuente desmantelamiento del Estado de bienestar..... | 78 |
| | |
| CAPÍTULO 4. DE LA INTEGRACIÓN A LA INSERCIÓN SOCIAL: EL ENFOQUE DE RIESGO EN LAS POLÍTICAS DE INSERCIÓN SOCIAL FOCALIZADA..... | 101 |
| Rupturas y continuidades en el debate sobre la protección social a fines del siglo xix y a fines del siglo xx..... | 102 |
| Las formas individualizadas de protección social..... | 109 |
| El enfoque de riesgo como dispositivo individualizador en el campo social..... | 117 |

| | |
|--|-----|
| CAPÍTULO 5. NUEVOS DISPOSITIVOS DE GESTIÓN POBLACIONAL: | |
| TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES Y TECNOLÓGICAS..... | 129 |
| Evolución y trayectoria del esquema de protección social | |
| a la primera infancia..... | 129 |
| La versatilidad y la flexibilidad | |
| como principales atributos institucionales..... | 144 |
| El papel del conocimiento experto | |
| en el andamiaje tecnológico del Plan CAIF..... | 166 |
| El papel de las clasificaciones..... | 168 |
| CONCLUSIONES..... | 231 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 239 |
| FUENTES DOCUMENTALES..... | 246 |
| Documentos de órganos oficiales..... | 246 |
| Normas, decretos, leyes y resoluciones..... | 248 |
| Materiales técnicos e instrumentales..... | 248 |
| Otras fuentes documentales..... | 249 |
| GLOSARIO DE SIGLAS..... | 251 |

Presentación de la Colección Biblioteca Plural

La universidad promueve la investigación en todas las áreas del conocimiento. Esa investigación constituye una dimensión relevante de la creación cultural, un componente insoslayable de la enseñanza superior, un aporte potencialmente fundamental para la mejora de la calidad de vida individual y colectiva.

La enseñanza universitaria se define como educación en un ambiente de creación. Estudien con espíritu de investigación: ese es uno de los mejores consejos que los profesores podemos darles a los estudiantes, sobre todo si se refleja en nuestra labor docente cotidiana. Aprender es ante todo desarrollar las capacidades para resolver problemas, usando el conocimiento existente, adaptándolo y aun transformándolo. Para eso hay que estudiar en profundidad, cuestionando sin temor pero con rigor, sin olvidar que la transformación del saber solo tiene lugar cuando la crítica va acompañada de nuevas propuestas. Eso es lo propio de la investigación. Por eso la mayor revolución en la larga historia de la universidad fue la que se definió por el propósito de vincular enseñanza e investigación.

Dicha revolución no solo abrió caminos nuevos para la enseñanza activa sino que convirtió a las universidades en sedes mayores de la investigación, pues en ellas se multiplican los encuentros de investigadores eruditos y fogueados con jóvenes estudiosos e iconoclastas. Esa conjunción, tan conflictiva como creativa, signa la expansión de todas las áreas del conocimiento. Las capacidades para comprender y transformar el mundo suelen conocer avances mayores en los terrenos de encuentro entre disciplinas diferentes. Ello realza el papel en la investigación de la universidad, cuando es capaz de promover tanto la generación de conocimientos en todas las áreas como la colaboración creativa por encima de fronteras disciplinarias.

Así entendida, la investigación universitaria puede colaborar grandemente a otra revolución, por la que mucho se ha hecho pero que aún está lejos de triunfar: la que vincule estrechamente enseñanza, investigación y uso socialmente valioso del conocimiento, con atención prioritaria a los problemas de los sectores más postergados.

La Universidad de la República promueve la investigación en el conjunto de las tecnologías, las ciencias, las humanidades y las artes. Contribuye así a la creación de cultura; esta se manifiesta en la vocación por conocer, hacer y expresarse de maneras nuevas y variadas, cultivando a la vez la originalidad, la tenacidad y el respeto a la diversidad; ello caracteriza a la investigación —a la mejor investigación— que es pues una de las grandes manifestaciones de la creatividad humana.

Investigación de creciente calidad en todos los campos, ligada a la expansión de la cultura, la mejora de la enseñanza y el uso socialmente útil del conocimiento: todo ello exige pluralismo. Bien escogido está el título de la colección a la que este libro hace su aporte.

La universidad pública debe practicar una sistemática Rendición Social de Cuentas acerca de cómo usa sus recursos, para qué y con cuáles resultados. ¿Qué investiga y qué publica la Universidad de la República? Una de las varias respuestas la constituye la Colección Biblioteca Plural de la csic.

Rodrigo Arocena

Sobre las tecnologías políticas de gestión de la pobreza y su legado institucional

Prologar un libro del cual no se es autor, pero con el que se está fuertemente involucrado, se presenta como un desafío complejo. Exige, por parte de quien decide asumirlo, una suerte de *insight* que permita administrar variadas dosis de inevitable compromiso y necesario distanciamiento. Es el caso de la presente obra, que tiene origen en la tesis doctoral de Laura Vecinday, y en cuyo proceso de producción tuve el privilegio de participar en la condición de directora.

Se trata de una obra que, en virtud de su riqueza conceptual y empírica, amerita diversos tipos de lectura. En ese sentido, me permito rescatar, a través de breves comentarios, una problemática que considero relevante y que adquiere una presencia medular, aunque no del todo explícita, en la propia trama del libro. Me refiero a algo que puede ser formulado de la siguiente forma: cómo interpretar, en términos de alcance y proyección sociopolítica, el legado que en materia de esquemas institucionales y tecnologías políticas de administración de la pobreza —de los cuales el caso analizado en la presente obra constituye un ejemplo paradigmático— nos dejaron las políticas sociales gestadas bajo el impulso de modelos de protección social de cuño neoliberal.

Entiendo que este libro de Laura Vecinday nos ofrece pistas de inestimable valor para comenzar a ensayar algunas respuestas en esa dirección. La primera de ellas se refiere a que las políticas de «inserción social focalizada», esto es, dirigidas a corregir déficits de integración social de sectores de población en situación de pobreza, forjaron un nuevo tipo de institucionalidad para la gestión de lo social. En la medida en que se reconozca el carácter tendencialmente inercial de toda institución social, fácilmente podrá percibirse que tanto las orientaciones normativas como los instrumentos que integran ese tipo de institucionalidad estarán destinados a perdurar más allá de los contextos sociohistóricos que los originaron.

Se plantea entonces el problema del contenido de ese legado institucional, fundamentalmente en lo que concierne a comprender su papel cuando se producen, como estaría ocurriendo actualmente en la sociedad uruguaya, tentativas de reformular la orientación de las políticas sociales a partir de modelos de protección social de carácter universal, en los cuales la focalización dejaría de ser un punto de referencia central para la gestión de lo social. En otras palabras, si los objetivos y las respuestas sociopolíticas al problema de la desigualdad social (y de la pobreza como una de sus manifestaciones más incómodas) cambian, no significa que ocurra lo mismo con el edificio institucional en el que aquellas alguna vez se albergaron confortablemente. En ese sentido, considero que los

resultados del minucioso trabajo de investigación en el que se apoyó la autora de este libro permiten vislumbrar la importancia de, entre otros, uno de los grupos de elementos que pertenecen a ese legado institucional: el que se refiere a la individualización de los problemas sociales.

En tal sentido, podría anticiparse que los lectores probablemente se depararán en este libro con uno de los más originales, consistentes y detallados análisis de los soportes institucionales de los procesos contemporáneos de individualización social que es posible encontrar en la literatura sobre el tema. El resultado de mi propia experiencia como lectora de esta obra tuvo un efecto decisivo en la manera como observo actualmente el papel de los procesos de individualización en la gestión de lo social: se afincaron tan sólidamente en nuestra existencia colectiva que ni siquiera notamos su presencia y, mucho menos, su eficacia institucional. Hemos aprendido con Michel Foucault que el ejercicio del poder y sus resortes institucionales deben su éxito a la medida en que son capaces de invisibilizar sus propios mecanismos. Esto sería precisamente lo que ocurre con los procesos de individualización social y es también lo que me conduce a pensar que nos acompañarán por mucho tiempo.

Cuando Laura Vecinday examina la cuestión de la individualización, lo hace cuidadosamente, presentando los contornos conceptuales de esa noción, evitando de esa forma caer en ciertos equívocos frecuentes. Nos advierte, por ejemplo, que no debemos confundirla con la noción de individuación, la cual se refiere al tipo de proceso mediante el cual se construye la identidad del yo, sino definirla en términos de la transferencia para los dominios individual y familiar de costos y responsabilidades inherentes a la gestión de la vida social, como resultado del debilitamiento del papel que otrora desempeñaran los soportes colectivos que fundaron los esquemas de protección social precedentes. Asimismo, la autora nos recuerda la importancia de diferenciar dos grandes niveles de análisis de los procesos de individualización social. Es posible de esa forma identificar, por un lado, el que se refiere a las transformaciones sociohistóricas de larga duración, inherentes a la trayectoria de la propia modernidad y que desembocaron en lo que Ulrich Beck¹ caracterizó como un nuevo modo de *societalización*, que se sustenta en una redefinición de relaciones entre agentes y estructuras sociales, y que desemboca en la responsabilización de los individuos por sus propias trayectorias sociales. Por otro lado, la problemática de la individualización social puede ser examinada a nivel de su materialización en el funcionamiento de los propios dispositivos de los esquemas de protección social que emergen bajo condiciones de descolectivización de los soportes sociales y que organizan respuestas sociopolíticas al problema de la pobreza.

Es precisamente a través del estudio de caso que dio origen a este libro que la autora nos describe los contenidos y los mecanismos individualizadores que parecen dejar sedimentos institucionales a lo largo del tiempo. Entre ellos destacaría

1 Beck, Ulrich (1998) *La sociedad de riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona: Paidós.

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. A medida que ese nuevo tipo de campo documental se afianza en el corazón de los esquemas de protección social, a través de la rutinización de las prácticas de sus agentes y de la colonización cultural de los universos simbólicos que las habitan, es bien posible que se instituyan formas de categorización social de la pobreza cuyo alcance se proyecte mucho más allá de lo que hoy podemos imaginar, trascendiendo las matrices político-ideológicas de corte neoliberal que le dieron origen, pero dejándonos un tipo de legado que sintéticamente se ha definido como el «sentido común neoliberal»² y que acaba expresando, al menos hasta cierto punto, el triunfo cultural del neoliberalismo.³

Sin embargo, las formas de categorización de la pobreza que fueron introducidas por esas tecnologías individualizadoras nos estarían dejando un legado cuya existencia no se limita al plano de las ideas o de las formas de interpretar las causas de la pobreza. Su alcance puede ser mucho mayor, puesto que, al legitimar concepciones esencialistas que destacan el papel de los *handicaps* y de la incompetencia individual y familiar en la generación de itinerarios biográficos marcados por la pobreza, establecen los parámetros esenciales de las intervenciones sociopolíticas necesarias para su superación. Entre ellos podría pensarse, por ejemplo, en el enraizamiento de la eficiencia como criterio estructurador de intervenciones cada vez más económicas en términos de prestaciones colectivas y cada vez más ilusorias en cuanto a la pretensión de que precisamente los individuos y las familias más afectadas por el sistema de desigualdad social puedan asumir ellos mismos la responsabilidad por sus posiciones y sus trayectorias sociales.

El carácter contemporáneo de este tipo de problemática nos conduce a una actitud de precaución analítica. Mientras tanto, nos resta, lo que no es poca cosa, seguir el camino emprendido por Laura Vecinday, en el sentido de apostar a las claves de interpretación que nos proporcionan la reflexión teórica y la investigación empírica de la realidad social.

Myriam Mitjavila

Florianópolis, junio de 2012

2 Borón, Atilio (2006) «Las ciencias sociales en la era neoliberal: entre la academia y el pensamiento crítico», *Tareas*, 122, Celsa (Centro de Estudios Latinoamericanos «Justo Arosemena»).

3 Grassi, Estela (2004) *Política y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame (II)*, Buenos Aires: Espacio.

Resumen

La investigación se propuso analizar las transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social a partir de un estudio de caso: el Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF). En Uruguay se trata del ejemplo más acabado de incorporación de las nuevas orientaciones adoptadas en las políticas sociales llamadas de segunda generación. El Plan CAIF es un servicio de protección social focalizado en niños menores de cuatro años y sus familias en «situación de riesgo social» y desarrolla programas en las áreas de estimulación oportuna, educación inicial, nutrición, promoción de la salud, promoción de la familia y desarrollo comunitario. Tiene una trayectoria institucional de más de veinte años y el análisis que presenta este trabajo se centró en un período en particular (2003-2009), en el que se consolidan, de forma significativa, las orientaciones institucionales y tecnológicas innovadoras que lo caracteriza al plan desde sus primeros años de funcionamiento, marcando así cierta orientación sociopolítica.

La hipótesis que orienta la reflexión afirma que asistimos a transformaciones institucionales y tecnológicas de las formas de protección social que son reflejo de la creciente tendencia a la individualización social y que, al mismo tiempo, refuerzan tal proceso. Los principales resultados de la investigación permiten constatar la emergencia de dispositivos individualizadores de la protección en el campo social e identificar los principales atributos que los caracterizan en tanto nuevas formas de gobierno y vigilancia poblacional. Las formas de protección social individualizada se configuran en un contexto en el que entender los problemas sociales en tanto *handicaps* individuales o familiares aparece como legítimo. De este modo, comprender las alteraciones tecnológicas e institucionales de los dispositivos de protección social no se redujo a listar las innovaciones y su incorporación a la gestión de lo social, sino que exigió la comprensión de las condiciones sociohistóricas y las racionalidades que posibilitaron tal incorporación, que imprimen una orientación y dotan de una materialidad concreta a cada dispositivo.

Abstract

The investigation intended to analyse the institutional and technological transformation in the social protection scheme, from a case study: the Plan of Care Centers for Childhood and Family (CAIF). In Uruguay it is the best example of integration of new guidelines adopted in the social policies, known as second generation. The plan CAIF is a social protection service focused on children under four years and their families in social risk situation, and develops programs in the appropriate stimulation areas, initial education, nutrition, health promotion, promotion of family and community development. It has an institutional trajectory of more than 20 years and the analysis was focused on a particular period of time (2003-2009), in which they are consolidated, significantly, the institutional and technological orientations that characterize it since their first years of operation, establishing, that way, certain sociopolitical orientation.

The hypothesis that guides the reflection states that we are witnessing institutional and technological transformations in the forms of social protection, which are a reflection of the growing trend towards social individualization and at the same time reinforce that process.

The main results of the investigation allows us to note the emergence of individualizing devices of protection in the social field, and to identify the main attributes that characterize them as new forms of government and population-based surveillance. Forms of individualized social protection are configured in a context in which to understand «social problems» as individual or family handicaps appears as legitimate. Thus, to understand the technological and institutional changes in social protection devices was not just a list of innovations and their incorporation into the management of the social, but it demanded the comprehension of the socio-historical conditions and the rationalities that enabled such incorporation, which printed an orientation and provide each device with a concrete form.

Introducción

El presente trabajo tuvo como propósito analizar las transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social presentes en los dispositivos de intervención sociopolítica característicos de la década del noventa. Se observa la continuidad de dichos dispositivos en la actualidad, caracterizados por una mayor tecnificación de sus instrumentos y por su fortalecimiento en tanto mecanismos de individualización en el campo social. La noción de individualización social refiere a la responsabilización individual frente al manejo de la propia vida, y esta atribución de responsabilidad se deriva de la percepción y del tratamiento de los problemas sociales como si fuesen problemas individuales.

El análisis se centró en el estudio de un caso, el Plan de Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF), priorizando un período en particular (2003-2009), en el que se consolidan, de forma significativa, las orientaciones institucionales y tecnológicas innovadoras que caracterizan al plan desde sus primeros años de funcionamiento. El Plan CAIF tiene una trayectoria institucional de más de veinte años y se constituye como un potente caso de análisis, pues permite comprender las características de los dispositivos de intervención sociopolítica que emergen en los noventa y la consolidación de una configuración institucional y tecnológica novedosa en las formas de gestión y administración de la pobreza.

El Plan CAIF es un servicio de protección social focalizado en niños menores de cuatro años y sus familias en situación de riesgo social. Los CAIF desarrollan programas en las áreas de estimulación oportuna, educación inicial, nutrición, promoción de la salud, promoción de la familia y desarrollo comunitario.⁴

Surge en el año 1988 como «respuesta a la presencia de elevados índices de pobreza constatados en ciertos grupos de población y a la ineficiencia relativa del gasto social, asignado a los programas destinados a enfrentarla».⁵

El Poder Legislativo, a través de la ley 16.736 del 5 de enero de 1996, dispuso asignar al Iname (hoy INAU, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay) la

4 «El Plan CAIF tiene como cometido mejorar las condiciones de desarrollo e inserción social de familias en situación de riesgo social, por razones y condiciones de naturaleza social, económica y cultural. Busca contribuir a establecer niveles de equidad social que permitan la proyección de las potencialidades del niño, superando factores que condicionan su futuro en el sistema educativo. La estrategia del Plan CAIF se sustenta en la coordinación de los diferentes organismos públicos con competencia en el tema, la articulación entre el Estado y la sociedad civil organizada (asociaciones civiles), la descentralización y la promoción de la participación comunitaria. Las áreas de competencia del Plan CAIF son la estimulación oportuna, la educación inicial, la nutrición, la promoción de salud, la promoción de la familia como unidad social y el desarrollo comunitario» (Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, Lineamientos de acción del Plan CAIF, 1999: 3).

5 Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social. INAU-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF. *Síntesis descriptiva del Plan CAIF*. Noviembre de 2005.

responsabilidad de la coordinación general del Plan CAIF, integrando a su estructura la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF. El Plan CAIF está regido por el Convenio Marco del 7 de agosto de 2002 firmado por el entonces Iname, Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Salud Pública (MSP), Instituto Nacional de Alimentación (INDA), Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP), Congreso Nacional de Intendentes y representantes de las asociaciones civiles que gestionan centros CAIF en todo el país.⁶ El Convenio Marco firmado entre los organismos que integran el Plan CAIF establece claramente cuáles son las competencias y las responsabilidades de cada uno de ellos.

El Plan CAIF promueve una alianza entre el Estado y la sociedad civil organizada, expresada en la firma de convenios con asociaciones civiles que serán responsables por la administración y la gestión de cada CAIF. El Estado, a través del hoy INAU, transfiere los recursos económicos necesarios para el funcionamiento de los centros, según un monto definido por niño en convenio. Por su parte, el INDA aporta víveres secos y realiza la vigilancia nutricional de los niños atendidos.

La última versión acerca de los objetivos del Plan CAIF⁷ es extraída del documento elaborado con motivo de la celebración de sus veinte años. Allí se establece que el Plan CAIF pretende

Brindar atención, oportunidades de aprendizaje, promover el bienestar y desarrollo de los niños y las niñas, [...] fortalecer los vínculos entre adultos referentes y niños/as, potenciar las capacidades en los adultos para la crianza y propiciar la plena participación de los niños y las niñas, sus familias y la comunidad.⁸

Para el logro de dichos objetivos se propone la intervención desde el comienzo de la vida del niño, captando a las mujeres embarazadas en coordinación con los equipos de salud correspondientes. El niño, desde el momento de su nacimiento, y su referente adulto se integran al programa de estimulación oportuna. El objetivo central de este programa consiste en brindar:

[...] experiencias de aprendizaje y de interacción con los adultos y otros niños y niñas, para crecer y desarrollarse con todo su potencial. El mismo apunta a fortalecer el vínculo con sus referentes adultos,

6 Programa Integral de Infancia... Noviembre de 2005, o. cit.

7 Básicamente los objetivos del Plan CAIF se han mantenido a lo largo de su trayectoria institucional. Solo por citar un ejemplo se referencia cómo era descripto en documentos institucionales anteriores: «El Plan CAIF tiene como cometido mejorar las condiciones de desarrollo e inserción social de familias en situación de riesgo social, por razones y condiciones de naturaleza social, económica y cultural. Busca contribuir a establecer niveles de equidad social que permitan la proyección de las potencialidades del niño, superando factores que condicionan su futuro en el sistema educativo. La estrategia del Plan CAIF se sustenta en la coordinación de los diferentes organismos públicos con competencia en el tema, la articulación entre el Estado y la sociedad civil organizada (asociaciones civiles), la descentralización y la promoción de la participación comunitaria» (Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, *Lineamientos de acción del Plan CAIF*, 1999: 3).

8 Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, *20 años Plan CAIF. 1988-2008*: 2.

a incidir en las prácticas de crianza y a potenciar las capacidades parentales.⁹

Para los niños de dos y tres años se desarrolla una propuesta pedagógica basada en los instrumentos ofrecidos por el MEC y el Consejo de Educación Primaria.

En la actualidad se plantea la necesidad de reforzar la cobertura en niños de cero y un año con respecto a los de dos y tres en el marco de una estrategia de captación cada vez más temprana de la primera infancia.¹⁰ La estrategia a largo plazo, en coordinación con las autoridades de la enseñanza pública, implica la atención progresiva de los niños de tres años por parte de jardines y escuelas públicas dependientes del Consejo de Educación Primaria de la ANCAP. El Plan CAIF desplazaría sus acciones hacia la primera infancia en sentido estricto, o sea, desde la vida intrauterina hasta los 3 años.

Si nuestro discurso es promover el desarrollo pleno e integral, el crecimiento, el derecho a la participación y a la salud, el apoyo a las familias, tenemos que tener las condiciones para que se pueda concretar. «Estamos teniendo algunas dificultades», afirmó. Asimismo, con el nuevo programa de trabajo se impulsa igualar la cantidad de niños y niñas de cero a uno y de dos a tres años en todos los centros. Esto apunta a acercar «el discurso a la teoría y la práctica». La universalización de los grupos también tiene como objetivo que todos los niños a partir de los dos años tengan la opción de la atención diaria. «En algunos casos podrá ser de cuatro horas y en otros de ocho, si los padres trabajan».¹¹

Los centros cuentan también con programas alimentacionutricionales, de promoción y cuidado de la salud y «otro dirigido al desarrollo de las potencialidades de los adultos en el marco de sus comunidades»¹².

Para el desarrollo de las tareas en cada centro se prevé la conformación de equipos de trabajo integrados por maestro especializado en educación inicial (preferentemente), educador, trabajador social, psicólogo, psicomotricista y auxiliar de cocina y limpieza.

La cobertura del Plan CAIF, cuyos ingresos se registran en el Sistema de Información para la Infancia (SIPI) del INAU, no ha dejado de incrementarse desde los comienzos de la implementación del plan.¹³ Mientras que en 2003 eran aproximadamente 19 000 los niños atendidos, a comienzos del año 2009

9 Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, *20 años... o. cit.*

10 «Si tomamos en cuenta que a nivel nacional solo el 13,1 % de los niños de cero a dos años asiste a centros educativos, el hecho que la mitad (52,9 %) lo haga a centros privados está señalando que menos del 7 % de los niños uruguayos de esas edades tiene acceso a servicios de guardería o atención integral provistos por el Estado» (Katzman *et al.*, 2006: 14).

11 Nota publicada en diario *La República*. Entrevista a Ana Cerutti, directora de la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, 11/10/07.

12 Plan CAIF 1988-2008: 2.

13 En su año fundacional el Plan CAIF contaba con 24 centros infantiles.

la cobertura alcanza a poco menos de 41 874 niños atendidos en 313 centros distribuidos a lo largo del territorio nacional.¹⁴ Del total de niños atendidos, 15 682 son menores de dos años y participan del programa de estimulación oportuna, mientras que los restantes 24 192 asisten diariamente a educación inicial. Se afirma que la cobertura estaría alcanzando en Montevideo al 24,9 % de la población objetivo.¹⁵

En el año 2003 surge la denominada modalidad semanal (o integral) de intervención de la mano del Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social (Programa Infamilia-PIIAFRS). El objetivo del programa, financiado con recursos del Préstamo 1434/OC-UR del Banco Interamericano de Desarrollo, ha sido mejorar las condiciones de vida e inserción social de 200 000 niños, adolescentes y sus familias en situación de riesgo social. Comprende cuatro componentes:

1. Modelos integrales de prevención y atención a niños y adolescentes de cero a diecisiete años y sus familias,
2. Desarrollo, participación comunitaria y familiar,
3. Fortalecimiento institucional y
4. Comunicación social.

De este modo el Plan CAIF inició actividades en conjunto con el programa Infamilia, desarrollando el subcomponente 1.1 «Modalidad integral para niños menores de cuatro años y sus familias». Desde Infamilia se promueve la apertura de centros en cien zonas que el programa definió a partir del análisis sobre la distribución de la pobreza con base en los datos del que, hasta ese momento, fuera el último Censo Nacional de Población, realizado en 1996 por el Instituto Nacional de Estadística, INE).

En los últimos cinco años,¹⁶ se asiste a lo que los operadores técnico-políticos pertenecientes a la estructura institucional del programa han denominado como «refundación» del Plan CAIF. En este proceso de «refundación» se pretende:

1. la definición de nuevos perfiles técnico-profesionales,
2. las modificaciones en la cobertura poblacional,
3. el diseño y la implementación de nuevas estrategias de intervención y
4. el surgimiento de nuevos actores institucionales.

Producto del debate acerca de las modalidades de intervención implementadas con participación del programa Infamilia,¹⁷ estas se han reformulado volvien-

14 *Rol del Trabajador Social en los Centros CAIF*. Disponible en: <<http://www.plancaif.org.uy/documentos>>.

15 Disponible en <<http://www.plancaif.org.uy/acerca-de-la-institucion>>.

16 En 2005 se inicia el primer gobierno del Frente Amplio, fuerza que históricamente se ha situado a la izquierda del abanico político del Uruguay.

17 En 2002, año donde se expresan con crudeza los efectos de la crisis económica, surge el programa Infancia y Adolescencia en Riesgo Social (Programa Infamilia). En sus objetivos, el programa Infamilia se proponía duplicar la cobertura de atención del Plan CAIF diseñando para ello nuevas modalidades de intervención. En los hechos, estas modalidades lograron casi duplicar la cobertura, convirtiendo una propuesta de trabajo diario en una de trabajo

do, de este modo, al esquema tradicional de intervención.¹⁸ También se proponen cambios presupuestales y metas de cobertura más exigentes, por lo cual, lo que se presenta aquí como descripción del funcionamiento actual del Plan CAIF adquiere un carácter relativamente provisorio, considerando su dinámica.

Tanto los objetivos y la población beneficiaria como los programas y las modalidades de intervención del Plan CAIF han sufrido sucesivas transformaciones a lo largo de su historia, manteniendo en líneas generales sus caracteres programáticos más amplios. La validez de cualquier descripción del Plan CAIF reposa sobre cierta superficialidad de las transformaciones dado que no afectan en lo esencial el substrato institucional que caracteriza al dispositivo: focalización, tercerización, gestión público-privada, integralidad y multisectorialidad, etcétera. En ese sentido, valga como ejemplo el cambio de objetivos del Plan CAIF en sus más de veinte años de trayectoria, cambio que obedece fundamentalmente a opciones semánticas de quienes ocuparon lugares de dirección desde sus orígenes hasta la actualidad. Al tratarse de un programa dirigido a la infancia temprana, los objetivos básicamente han estado vinculados con la promoción del desarrollo del niño, la participación de las familias y la transformación o la promoción de ciertas prácticas de crianza, estando siempre presente el abordaje de carácter comunitario en la articulación y la coordinación de recursos institucionales y sociales. Sí ha cambiado la población objetivo, pasando de atender niños hasta los tres años y no hasta seis como en sus comienzos, en respuesta a la política de aumento de la cobertura del sistema público formal en los niveles iniciales.¹⁹

semanal. De este modo, se redujeron los costos por niño atendido y se logró atender una mayor cantidad de población objetivo.

18 La modalidad tradicional de atención diaria y las desarrolladas en el marco del programa Infancia convivieron hasta el 2008 cuando estas últimas se reconvirtieron de forma tal de llevar adelante una propuesta única de atención diaria con cargo al presupuesto estatal. Esta reconversión se vio fortalecida por los magros logros alcanzados en las propuestas «innovadoras», que al día de hoy pueden ser vistas como respuestas pobres y emergenciales ante una situación crítica que, obviamente, afectó con mayor profundidad a quienes ya vivían en condiciones de pobreza y precariedad: «Dificultades con los recursos humanos, con los contenidos y con el tiempo de las prestaciones con relación al número de beneficiarios y la carga horaria del equipo. “Se corre el riesgo de reproducir o extremar la lógica de la pobreza”» (*Plan CAIF 1988-2008*: 7). Entre 2003 y 2009 se implementó esta nueva modalidad de intervención que atendía una vez a la semana durante dos horas a grupos de embarazadas y a niños entre cero y cuatro años acompañados de un referente adulto. Una vez evaluada, se valora por parte de los operadores técnico-políticos que alcanza niveles importantes de focalización, se destacan escenarios distintos de acción (institución, familia y comunidad) y el trabajo en el hogar con familias que no se insertaban en la institución. Sin embargo, también se destaca que «en el desarrollo de los niños no se lograban los resultados esperados» (*Rol del trabajador social en los centros CAIF*: 13).

19 «La cobertura del Plan CAIF en los primeros diez años incluye niños y niñas hasta los seis años. Al declarar ANEP la obligatoriedad de cinco años y avanzar en la universalización de 4 años, se acuerda que el plan atienda niños y niñas hasta los tres años y once meses» (*20 años Plan CAIF 1988-2008*: 10).

La incorporación de nuevas autoridades en el programa referido, así como en las instituciones que le dan soporte, ha significado una revisión de las líneas de trabajo previstas, lo que se plasma en los documentos analizados y en las entrevistas realizadas. El debate que conduce al procesamiento de modificaciones contiene la pretensión de revisar las orientaciones de la política social en los últimos quince años, cuestionando fundamentalmente:

1. el carácter compensatorio de la intervención sociopolítica,
2. la «deserción del Estado de su responsabilidad en la rectoría de la política social», delegando su papel en organizaciones de la sociedad civil,
3. la segmentación y la fragmentación institucional en la prestación de servicios, y
4. la implementación de programas «bypass».²⁰

Se entiende que el Plan CAIF se sitúa, teórica y metodológicamente, en el centro del debate actual acerca de las modificaciones en las formas de intervención sociopolítica, al constituirse en un «modelo paradigmático»,²¹ que atraviesa a un conjunto de instituciones prestadoras de servicios sociales que se pretenden coordinar, involucrando, de esta forma, a muchas y diversas dependencias estatales en la provisión de recursos varios y a organizaciones de la sociedad civil que participan en la administración de cada CAIF a nivel local gestionando fondos públicos y procurando nuevos recursos institucionales. Desde sus orígenes, el Plan CAIF se ha constituido en un ejemplo paradigmático o, en otras palabras, en un ícono de lo que debían ser las nuevas políticas sociales, denominadas por algunos autores como políticas sociales focalizadas o de segunda generación.²²

20 Programa Infamilia. PIAFRS. Mides. *Informe de Ejecución*, año 2005.

21 El Plan CAIF se constituye en un caso paradigmático al contener orientaciones propuestas, fundamentalmente, desde los organismos internacionales, en tanto estrategias de superación de los «defectos» de la intervención sociopolítica típica del Estado de bienestar. Estamos frente a un servicio público dirigido a la infancia y la familia en cogestión con organizaciones de la sociedad civil, que focaliza sus prestaciones en situaciones de pobreza extrema, pretendiendo la articulación de un conjunto de instituciones, servicios y programas de carácter sectorial (Mides, INAU, ANEP, MTSS-INDA, MSP, intendencias).

22 Estas políticas sociales se «formulan a partir de la identificación precisa de las poblaciones objetivo, cuyas carencias específicas se apunta a superar mediante la coordinación de políticas y el abordaje de estrategias integrales. Estas políticas se caracterizan por los siguientes rasgos: focalización vs. universalismo; descentralización vs. centralismo; coordinación/integralidad vs. sectorialismo; Estado-sociedad civil vs. estatismo [...]» (Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF. *Plan CAIF: Misión, objetivos y estrategias*, s/d: 3). Algunos autores se refieren a estas políticas como «políticas sociales focalizadas» (Pareja, 1994; Zaffaroni, 1994; Midaglia, 2000; Terra, 1989; Grassi, 1994). Es posible sostener que las políticas sociales de segunda generación adquieren como característica básica y fundamental la «identificación precisa de las poblaciones objetivo». Focalización: «[...] se singularizó a este Plan como ejemplo de las llamadas políticas sociales de segunda generación, políticas sociales novedosas en el país, políticas sociales que se caracterizan por ser focalizadas, orientadas a la cobertura de grupos particularmente definidos» (UNICEF-PNUD-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF: *10 años del Plan CAIF. Apertura y paneles Foro*, setiembre de 1998).

En una primera instancia es posible calificar esta iniciativa de protección en términos de una política social de segunda generación, en la medida en que quiebra el monopolio estatal en la definición y prestación de los servicios, incorporando agentes de la sociedad civil y transformándose así en una propuesta de carácter mixto. La misma, además, trasciende la típica sectorialidad de los programas sociales, suscribiendo una nueva modalidad de intervención que supone la interconexión de servicios (Midaglia, 2000: 63-64).

En Uruguay se trata del ejemplo más acabado de incorporación de las nuevas orientaciones de política social y lleva más de veinte años de trayectoria institucional. La emergencia del Plan CAIF en el escenario de la protección social en Uruguay supuso innovaciones a nivel institucional y tecnológico que se enmarcan y comprenden dentro de un contexto de transformaciones societales que las contienen al tiempo que las trascienden. Su temprana aparición en el repertorio de programas sociales característicos de los noventa, así como la particularidad de dirigirse a la primera infancia —sector históricamente dejado de lado en las políticas públicas educativas—, no permite su comparación con dispositivos de similar naturaleza. El antes del Plan CAIF han sido los centros de educación inicial privados y los escasos centros públicos existentes en aquel momento.

El Plan CAIF se ha caracterizado por dar cuenta del conjunto de recomendaciones formuladas acerca de las políticas dirigidas a combatir la pobreza. En ese sentido, el cambio de gobierno en 2005 no ha significado transformaciones sustantivas. El Plan CAIF se ha constituido como un programa compensatorio, focalizado en familias o zonas de pobreza crítica, sustentado en la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil para su gestión e implementación, asumiendo una pretensión de integralidad que no ha logrado romper con la segmentación institucional, al tiempo que el Programa Infamilia —responsable de lo que fue la ejecución de la modalidad semanal del Plan CAIF—²³ ha sido diseñado como un programa «bypass».²⁴ Hasta el momento parece muy difícil que las modificaciones propuestas puedan revertir esta situación de partida, pues salvo el carácter de programa «bypass», que fuera modificado en 2005 al integrarlo a la estructura del Mides, los demás atributos ya se encontraban presentes desde los orígenes del Plan CAIF y continúan caracterizándolo.

La hipótesis que orienta la reflexión afirma que asistimos a transformaciones institucionales y tecnológicas de las formas de protección social que son reflejo

23 Se anexa documento descriptivo sobre el Plan CAIF y sus modalidades de intervención.

24 Midaglia (1997a) utiliza la expresión «programas *bypass*» para referir a aquellos que se configuran en el ámbito estatal pero de forma colateral, pretendiendo operar por encima de la sectorialidad organizativa del Estado. Tomando al Prís, Programa de Inversión Social, como caso de análisis, la autora afirma que: «De esta forma, el Prís operó como un organismo de tipo *bypass*, suprasectorial, acoplado débilmente a la estructura estatal, tanto por su encuadre jurídico particular, como por la identidad y pertenencia del cuerpo contratado de especialistas» (1997: 94). La ejecución del programa Infamilia fue responsabilidad directa de la Secretaría de Presidencia de la República, logrando así una configuración particular dentro del Estado.

de la creciente tendencia a la individualización social y que, al mismo tiempo, refuerzan tal proceso. El tema abordado cuenta con escasos antecedentes de estudio dentro del campo de las ciencias sociales. Sí hay estudios en abundancia sobre estas nuevas políticas sociales, pero no desde el ángulo temático que nos interesó problematizar:²⁵ el análisis de las transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social, la incorporación del enfoque de riesgo en la gestión social de la pobreza, y en particular, la emergencia de dispositivos individualizadores de la protección en el campo social. Se parte del entendido de que todo esquema de protección social expresa determinadas formas de administrar y gestionar la intervención institucional sobre *lo social*, y cualquier transformación en dicho esquema o matriz redefine el campo institucional configurador de los dispositivos de intervención sociopolítica.

Las alteraciones institucionales y tecnológicas expresadas en los nuevos dispositivos de protección social se inscriben dentro de procesos más amplios de transformación social orientados por la dinámica actual del capitalismo. Nuevas formas de concebir el campo problemático sobre el que se construye el esquema de protección social, fragmentaciones en el mundo del trabajo, transformaciones en el Estado y la emergencia de una nueva cuestión social se constituyen en el telón de fondo sobre el que reposan las innovaciones institucionales y tecnológicas presentes en las políticas de inserción social focalizada.²⁶ Tales transformaciones son acompañadas por procesos de destradicionalización e individualización social en condiciones de modernidad tardía, configurando un nuevo escenario

25 Se puede reconocer como antecedente más directo, fundamentalmente, la tesis doctoral de Myriam Mitjavila titulada *O risco e as estratégias de medicalização do espaço social: Medicina Familiar no Uruguai (1985-1994)*. La autora trabaja la cuestión del riesgo como dispositivo medicalizador, siendo la categoría riesgo de relevancia en la definición de la población objetivo de estas nuevas políticas sociales, y en ese sentido se considera como antecedente. Asimismo, otro antecedente directo se encuentra en nuestra tesis de maestría en donde se estudia el riesgo como dispositivo de regulación sociopolítica, analizando su significación en el área infancia y familia.

26 La distinción entre políticas de integración y políticas de inserción corresponde a Castel: «Llamo *políticas de integración* a las animadas por la búsqueda de grandes equilibrios, de la homogeneización de la sociedad a partir del centro» (Castel, 1997: 422). Al tiempo que para el autor las políticas de inserción «constituyen esfuerzos por insertar a los “desafiliados”, entendidos como aquellos sujetos que no aparecen inscriptos en estructuras dadoras de sentido, no por no establecer vínculos sino por no contar con un proyecto colectivo que otorgue significación a sus interacciones —o retomando a Netto (1996: 96)— aquellos que se encuentran en los bordes de la “sociedad oficial”». La expresión «políticas de inserción social focalizada» intenta dar cuenta de dos aspectos centrales. Uno de ellos refiere al pasaje desde políticas de integración hacia políticas de inserción, pretendiendo significar la modificación en los dispositivos de gestión poblacional encuadrados en el tránsito de un régimen de acumulación y regulación sociopolítica rígido hacia su flexibilidad. El segundo aspecto enfatiza el carácter focalizado de estas políticas de inserción, procurando recuperar la relevancia sociopolítica del uso del enfoque de riesgo a fin de reconocer y caracterizar atributos o comportamientos de su población objeto. Las políticas de inserción social focalizada son expresión de formas individualizadas de protección social, aspecto que será desarrollado, fundamentalmente, en el capítulo cuatro.

donde se despliega un conjunto de demandas específicas sobre los sistemas de protección social. La cuestión del riesgo adquiere una significación particular en la interrelación entre los procesos de destradicionalización e individualización y es relevante comprender cómo esta noción es instrumentalizada en lo que denominamos «políticas de inserción social focalizada» en el marco de una tendencia creciente a la individualización de la protección social.

Si bien se trata de ilustrar la reflexión a partir del caso seleccionado, la emergencia de nuevos programas y proyectos de protección social que, en líneas generales, acompañan la misma lógica de gestión social y gobierno poblacional que será analizada para el caso que nos ocupa permitiría que parte de las consideraciones aquí abordadas sean repensadas para una comprensión global de las transformaciones institucionales y tecnológicas acaecidas en el esquema de protección social vigente.

La investigación tuvo como objetivo, a nivel general, analizar las transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social dirigido a la primera infancia y su significación sociopolítica en condiciones de modernidad tardía (individualización, riesgo y destradicionalización).

Y específicamente se propuso:

- Recuperar el tratamiento que al menos una parte de las ciencias sociales ha dado a las categorías individualización y riesgo, reconociendo su carácter polisémico en el campo social.
- Analizar el papel del enfoque de riesgo en la configuración institucional y tecnológica de las políticas de inserción social focalizada.
- Identificar las exigencias de gestión derivadas de las transformaciones institucionales y tecnológicas y cómo se estructuran configurando el campo desde el cual intervienen las profesiones asistenciales.
- Analizar los contenidos y los recursos de tipo material y simbólico que se pretenden vehicular a través de las modalidades de intervención prescritas en las políticas de inserción social focalizada.

Los contenidos del trabajo realizado se presentan a lo largo de cinco capítulos. En un primer apartado se analiza la emergencia del individuo moderno, recuperando ciertas características del proyecto de la modernidad y, fundamentalmente, la inscripción del sujeto en soportes colectivos de integración social, a través de los cuales se despliega el proceso de individuación.

La significación y la interrelación existente entre los procesos de individualización y destradicionalización, y la cuestión del riesgo en condiciones de modernidad tardía son trabajados en un segundo capítulo. Las transformaciones que resignifican la relación del individuo con los soportes colectivos y los universos de sentido construidos a lo largo de la modernidad son el eje central que orienta la reflexión.

En el capítulo tercero se analiza la constitución del Estado de bienestar en Uruguay que permitió consolidar un sistema de protección social basado en el seguro y la asistencia social. Luego de reseñar brevemente los principales tópicos

sobre el proceso de constitución de los soportes colectivos para el caso uruguayo, se pretende comprender tanto su crisis como las propuestas de superación, con énfasis en los aspectos vinculados a la reconfiguración de las formas típicas de protección social.

La adopción de formas individualizadas de protección social es el aspecto central que se analiza en el cuarto capítulo. Se recupera, sin pretensión de exhaustividad, el conjunto de preocupaciones que orientaron las transformaciones de los dispositivos de gestión poblacional a fines del siglo XIX y los temas de debate que rodean las alteraciones producidas o promovidas en el tránsito del siglo XX al siglo XXI. Seguidamente, se propone analizar la adopción de formas individualizadas de protección como una de las transformaciones principales a nivel institucional y tecnológico.

Es en el capítulo cinco donde se analizan las transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social. Se presentan datos relevantes sobre la situación de la infancia en el Uruguay, las características del comportamiento demográfico en el país, así como sobre el fenómeno de la infantilización de la pobreza. Se describe el repertorio de los principales programas dirigidos a niños y adolescentes para luego analizar la emergencia, la trayectoria y la actualidad del Plan CAIF. También se analiza la condición flexible o, más exactamente, versátil²⁷ de los componentes institucionales y tecnológicos que caracterizan a este dispositivo y el creciente papel desempeñado por el conocimiento experto en su andamiaje institucional.

Finalmente, se presentan las consideraciones más relevantes que surgen del trabajo realizado, así como nuevas interrogantes que se derivan de allí.

Aspectos metodológicos

Un estudio de las características que asume el propuesto, en términos de su marco teórico, exige adoptar una metodología de carácter cualitativo que permita la recolección, la producción y el tratamiento de los datos necesarios para comprender el problema a partir del análisis de un conjunto de mediaciones conceptuales que le otorgan una significación particular en términos sociohistóricos. En este sentido, la opción por inscribir un problema particular dentro de un contexto social amplio que, al tiempo que lo comprende también lo trasciende, genera dificultades para la operacionalización de conceptos y categorías que por su nivel de abstracción no poseen un referente empírico directamente observable. Sin embargo, se considera que un análisis de estas características permitirá superar el riesgo de adoptar una perspectiva endógena en el estudio de las transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección

27 Se trata de un dispositivo versátil en el sentido de que es «capaz de adaptarse con facilidad y rapidez a diversas funciones», y flexible en la medida en que «es susceptible de cambios o variaciones según las circunstancias o necesidades» (*Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española).

social, explicándolas a partir de las mutaciones de un dispositivo en particular, descuidando su interrelación con un contexto sociohistórico que permite dotar de sentido, es decir, comprender dichas transformaciones. Optar por un estudio de caso donde es posible observar expresiones de procesos sociales complejos parece ser una alternativa metodológica que disminuye el riesgo señalado: el Plan CAIF se constituye en nuestro caso particular.

Como resultado de la aproximación al caso estudiado se han identificado tres períodos en la trayectoria histórica del Plan CAIF. La periodización de tal trayectoria, si bien respondió inicialmente a cuestiones metodológicas, se constituyó en un aspecto central para comprender la dinámica de las transformaciones observadas en el dispositivo a la luz de su cambiante proceso de institucionalización.

El establecimiento de etapas por las que atraviesa el desarrollo del Plan CAIF se ha realizado considerando:

1. Su inserción institucional (Comisión Nacional del Menor, la Mujer y la Familia, Comisión Administradora del Fondo de Inversión Social de Emergencia, Presidencia de la República, intendencias municipales, Iname, Mides-INAU).
2. Sus principales fuentes de financiamiento (UNICEF, Ley de Presupuesto, Banco Interamericano de Desarrollo-Préstamo 1434-OC-UR, Rendición de Cuentas).
3. La cobertura alcanzada en número de centros.

Son tres los períodos identificados de acuerdo con los criterios de demarcación:

1. 1988-1995. Período caracterizado por
 - la sucesión permanente entre distintas modalidades de inserción institucional;
 - la financiación fundamentalmente asumida por un organismo de cooperación internacional;
 - y la cobertura que alcanza un máximo de 120 centros en funcionamiento.
2. 1996-2002. Período caracterizado por
 - la inserción del Plan CAIF dentro de la estructura del Instituto Nacional del Menor;
 - la inclusión de su financiamiento en la Ley de Presupuesto;
 - la duplicación de la cobertura alcanzando un total de 210 centros.
3. 2003-2009. Período caracterizado por:
 - la creación del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay y la doble inserción institucional del Plan caif, al participar de su estructura al tiempo que parte de sus modalidades de intervención dependen del Programa Infamilia;
 - parte de su financiamiento está a cargo del presupuesto nacional y otra parte proviene de un préstamo del BID;
 - la cobertura en número de centros supera los trescientos.

Si bien el propósito del presente trabajo ha sido la identificación y el análisis de las transformaciones institucionales y tecnológicas a partir de un estudio de caso —el Plan CAIF— cuyos orígenes se remontan al año 1988, el estudio no asume un carácter histórico, siendo solo algunas dimensiones de análisis las que han recibido un abordaje diacrónico. A partir de la periodización descrita, se ha optado por centrar el análisis en el último período definido, en el entendido de que se trata del momento de mayor tecnificación del dispositivo, por un lado, al tiempo que expresa más claramente la tendencia hacia la individualización en el campo de la protección social, por otro.

El dominio empírico se constituye del conjunto de estrategias y modalidades de intervención, disposiciones y reglamentaciones, requerimientos administrativos, evaluaciones e instrumentos que conforman el andamiaje institucional y tecnológico que da soporte al Plan CAIF, fundamentalmente entre 2003 y 2009.

La investigación se ha realizado a partir del uso de las siguientes técnicas de recolección de datos:

1. Fuentes documentales de diverso tipo:
 - Documentos emitidos por órganos oficiales.
 - Normas, decretos, leyes y resoluciones.
 - Materiales técnicos e instrumentales.
 - Otras fuentes documentales.
2. Entrevistas en profundidad a informantes calificados.
3. Grupos focales.
4. Revisión y análisis bibliográfico.

Las entrevistas y el material documental han sido identificados y seleccionados considerando su pertinencia respecto de los objetivos del estudio. Las entrevistas han sido dirigidas a:

1. agentes profesionales que ocupan posiciones diferentes en la estructura del dispositivo analizado (operadores clínico-asistenciales y político-administrativos),
2. informantes calificados que han desempeñado un papel estratégico respecto a la emergencia de nuevos agentes profesionales (formación profesional e inserción dentro del dispositivo bajo estudio), y
3. responsables de la gestión del sistema de información para la infancia.

Los grupos focales se han constituido en una fuente de información valiosa en relación con los operadores clínico-asistenciales. Se optó por la técnica de grupo focal y no de discusión, pues se propuso identificar la percepción y la visión de sus miembros en una situación dada, recuperando los relatos acerca de sus experiencias y las racionalidades que organizan sus prácticas.²⁸ Se conformaron con el objetivo de discutir acerca del impacto de las propuestas del

28 De acuerdo con Canales (2006: 265), la diferencia entre el grupo de discusión y el grupo focal consiste en que «el primero es especialmente apto para el estudio de lo que hay de “normatividad” o modelos sociales —del deber—, y el segundo, para lo que hay de “realidad” o tipificaciones sociales —del saber—».

Plan CAIF sobre sus prácticas profesionales. Nuclearon a trabajadores sociales y psicomotricistas, y un tercer grupo convocó a facilitadores, todos ellos estudiantes universitarios avanzados. Este último grupo revistió especial interés para el análisis de lo que fueron las modalidades de intervención del Plan CAIF en conjunto con el programa Infamilia, pues esta figura fue creada en ese momento de la trayectoria institucional, volviendo al tradicional rol de educadores con la reabsorción de estas modalidades y la puesta en marcha de una propuesta única. Los grupos focales compuestos por agentes profesionales clínico-asistenciales se integraron adoptando como criterios

1. su localización en la ciudad de Montevideo, no solo por razones de factibilidad, sino también por disponer de un acceso más inmediato a la información generada desde instancias centrales;
2. sus distintas pertenencias profesionales, centrándonos en trabajadores sociales, psicomotricistas y facilitadores o educadores, por constituirse en el grupo de agentes profesionales más próximos a los intereses del estudio;
3. su pertenencia a organizaciones empleadoras de distintas características (religiosas, técnicas, vecinales) que operan en la gestión tercerizada del Plan CAIF.

El material documental constituye una de las principales fuentes de información. Se ha seleccionado la producción documental referida a:

1. documentos de órganos oficiales donde se delinean objetivos políticos y programáticos, estrategias y metas de gobierno,
2. normas, decretos, leyes y resoluciones, que constituyen el sustrato legal donde reposa el andamiaje institucional,
3. materiales técnicos e instrumentales especialmente referidos al uso del enfoque de riesgo, al desarrollo en la primera infancia, al despliegue de sistemas de información, y a la fundamentación teórico-metodológica de las propuestas de intervención diseñadas centralmente, y
4. resultados de evaluaciones externas al Plan CAIF.

Si bien el Plan CAIF se constituye en una propuesta de protección social que cuenta con más de trescientos centros instalados a lo largo del territorio nacional, aportando gran heterogeneidad en cuanto a las características peculiares que asume su implementación local, el estudio se centra en el análisis de las transformaciones institucionales y tecnológicas presentes a partir del organismo rector del programa a nivel central.²⁹ En ese sentido, las heterogeneidades y las particularidades locales no son tomadas como parte del objeto de estudio y, por lo tanto, no se requiere la definición de criterios muestrales. De todos modos,

29 En el estudio titulado *Alternativas de protección a la infancia carente* (Midaglia, 2000) se presenta y analiza información de micronivel que «permite observar variaciones y aspectos sustantivos que el análisis genérico de un Plan por definición no recoge». En este trabajo es posible adentrarse en la heterogeneidad del universo de instituciones que hacen convenios con el Estado para la implementación de la propuesta CAIF.

cabe señalar que tal heterogeneidad en el producto final que llega a niños y familias se deriva de las propias características institucionales y también tecnológicas que asume el Plan CAIF y que sí son objeto del análisis propuesto.

Los impactos que las transformaciones institucionales y tecnológicas del esquema de protección social han tenido en los niveles de bienestar de la población atendida, tampoco forman parte de los intereses contenidos en el presente estudio. Por ende, no se recogen datos ni discursos sobre este punto, el cual en sí mismo, sería objeto de posibles trabajos de investigación.

La emergencia del individuo moderno y su inscripción en soportes colectivos de integración social

En este capítulo no se propone historiar el proceso de emergencia del individuo moderno en relación con los soportes colectivos de integración social, sino que se trata de identificar los presupuestos en los que descansa la fabricación del individuo moderno. Se analiza la estrecha relación entre la emergencia del individuo moderno y la creciente relevancia de dispositivos y prácticas institucionales que fueron acompañando tal emergencia, actuando como sostenes, moldes, patrones, recursos, referencias, en fin, soportes colectivos, ya que hablar de:

condición objetiva de posibilidad [...] es hablar de «recursos» o de «capitales» en el sentido de Bourdieu; es la capacidad de disponer de reservas que pueden ser de tipo relacional, cultural, económica, etcétera, y que son las instancias sobre las que puede apoyarse la posibilidad de desarrollar estrategias individuales (Castel, 2003: 19).

La historia de la modernidad puede ser vista como la configuración de universos institucionales de sentido, ofrecidos al individuo para su auto/heterodeterminación y modelaje como condición para su integración social, desde la ruptura con los lazos feudales hasta la consolidación de los Estados de bienestar social. Los soportes colectivos en su función de integración social, construidos a lo largo de la modernidad, aparecen hoy en crisis y veremos en un segundo momento cómo ese legado se transforma o continúa operando bajo condiciones de modernidad tardía.

Ruptura de los lazos feudales y gobierno moderno de las almas

La modernidad es entendida como:

un período histórico que echó a andar alrededor del siglo XVIII en la Europa occidental con motivo de una serie de profundas transformaciones socioculturales e intelectuales y que alcanzó su madurez: 1) como proyecto cultural —con el despliegue de la Ilustración; 2) como forma de vida socialmente instituida— con el desarrollo de la sociedad industrial (capitalista y, posteriormente, también comunista) (Bauman, 1996: 77).

Giddens refiere a la modernidad,

[...] num sentido muito geral para me referir às instituições e formas de comportamento impostos inicialmente na Europa posterior

ao feudalismo, mas que no século xx ganharam, devido a seus efeitos, um carácter histórico mundial. O termo «modernidade» pode ser considerado aproximadamente equivalente à expressão «mundo industrializado», enquanto seja aceite que a industrialização não se reduz unicamente a seu aspecto institucional [...] Utilizo a palavra industrialização para me referir às relações sociais que acarreta o empregogeneralizado da força física e da maquinaria nos processos de produção. Neste sentido, constitui um dos eixos institucionais da modernidade. Outro de seus aspectos é o capitalismo, termo que deve ser entendido como sistema de produção de mercadorias que abrange tanto os mercados de produtos competitivos quanto a transformação em mercancia da força de trabalho (1991: 26-27).³⁰

La modernidad trajo consigo una alteración radical en los modos de vida y en las relaciones establecidas entre los individuos y las instituciones a partir de la construcción de un *ethos* que atraviesa todas las dimensiones del espacio social. El *ethos* moderno se funda sobre los restos de las destruidas formas institucionales y relacionales características del orden feudal. Y de acuerdo con Giddens (1994), cobra su máxima expresión a lo largo del siglo xx cuando dos de los ejes institucionales de la modernidad alcanzan su madurez: el proceso de industrialización y el desarrollo del capitalismo.

Giddens retoma la tradición sociológica clásica con el objetivo de sentar las dimensiones institucionales de la modernidad. Señala que para Marx, el capitalismo ha sido la principal fuerza transformadora que configura el mundo moderno.³¹ Y, por otro lado, indica que para Durkheim el origen de las instituciones modernas está en la industrialización.³²

Afirma Giddens (1994: 60-64) que tanto el capitalismo como el industrialismo se constituyen en dos dimensiones institucionales de la modernidad, en

30 ...en un sentido general para referirme a las instituciones y formas de comportamiento impuestos inicialmente en la Europa posterior al feudalismo, pero que en el siglo xx gararan, debido a sus efectos, un carácter histórico mundial. El término modernidad puede ser considerado aproximadamente equivalente a la expresión mundo industrializado en cuanto se acepte que la industrialización no se reduce únicamente a su aspecto institucional...Utilizo la palabra industrialización para referirme a las relaciones sociales que deriva del empleo generalizado de la fuerza física y de la maquinaria en los procesos de producción. En este sentido, constituye uno de los ejes institucionales de la modernidad. Otro de sus aspectos es el capitalismo, término que debe ser entendido como sistema de producción de mercaderías que abarca tanto los mercados de productos competitivos como la transformación en mercancia de la fuerza de trabajo (traducción de la autora, como las que siguen en este libro).

31 «Con el declive del feudalismo, la producción agraria que tenía su base en el señorío local fue reemplazada por la producción dirigida a mercados [...] con lo que se transformó en mercancia no solo una indefinida variedad de bienes de consumo sino también la misma mano de obra. El orden social que emerge de la modernidad es capitalista, tanto en su sistema económico como en lo que respecta a sus otras instituciones» (Giddens, 1994: 23).

32 «El carácter rápidamente cambiante de la vida social moderna, no deriva esencialmente del capitalismo sino del impulso propulsor de la compleja división del trabajo que engarza la producción a las necesidades humanas a través de la explotación industrial de la naturaleza. No vivimos en un orden capitalista, sino en uno industrial» (: 24).

tanto el primero refiere a un sistema de producción de mercancías y el segundo se caracteriza por el uso de fuentes inanimadas de energía material y de maquinaria en la producción de artículos.

Junto con el capitalismo, desaparece la comunidad y emerge la sociedad. Ya es clásica la distinción realizada por Tönnies (1979) acerca de las ideas de comunidad y sociedad. Sus reflexiones al respecto permiten introducir el análisis sobre la emergencia del individuo moderno en el marco de lo que entendemos como sociedades modernas. La principal característica de la comunidad consiste en que es una instancia percibida por sus miembros como una entidad natural y trascendental, unida mediante lazos familiares, religiosos y de amistad. Por otra parte, la sociedad, desprovista de un carácter trascendental y sagrado, será reconocida como un producto que es posible transformar, y el escenario urbano se constituye en el espacio de tejido de los vínculos sociales, que ya no se verán constreñidos por lazos exclusivamente religiosos, familiares o comunitarios. En ambos casos, tanto en la comunidad como en la sociedad, se reconoce que las instancias colectivas prevalecen más que las voluntades individuales. En la sociedad, lo que observa es la posibilidad del conflicto moral que vincula al individuo con su colectivo (Gurney y Aguirre, 1980). La idea de individuo solo es posible con el pasaje de la comunidad a la sociedad como forma de organización de los vínculos sociales.

En este pasaje de la comunidad a la sociedad, y por lo tanto, en la emergencia del individuo moderno, está contenido el proceso de destradicionalización que necesariamente acompaña el abandono del feudalismo y la entrada del capitalismo y la industrialización. La emergencia de la burguesía como clase en el poder significó la destrucción de todas las relaciones feudales, pues:

las abigarradas ligaduras feudales que ataban al hombre a sus «superiores naturales» las ha desgarrado sin piedad para no dejar subsistir otro vínculo entre los hombres que el frío interés, el cruel «pago al contado» [...] La burguesía ha despojado de su aureola a todas las profesiones que hasta entonces se tenían por venerables y dignas de piadoso respeto. Al médico, al jurisconsulto, al sacerdote, al poeta, al sabio, los ha convertido en sus servidores asalariados (Marx y Engels, 1953: 40).

Abandonar la tradición fue el prerequisite que posibilitó la emergencia del individuo moderno en tanto sujeto liberado de las ataduras derivadas de la religión y de las jerarquías sociales.³³

33 «La burguesía no puede existir sino a condición de revolucionar incesantemente los instrumentos de producción y, por consiguiente, las relaciones de producción, y con ello todas las relaciones sociales. La conservación del antiguo modo de producción era, por el contrario, la primera condición de existencia de todas las clases industriales precedentes. Una revolución continua en la producción, una incesante conmoción de todas las condiciones sociales, una inquietud y un movimiento constantes distinguen la época burguesa de todas las anteriores. Todas las relaciones estancadas y enmohecidas, con su cortejo de creencias y de ideas veneradas durante siglos, quedan rotas; las nuevas se hacen añejas antes de haber podido osificarse. Todo lo estamental y estancado se esfuma; todo lo sagrado es profanado, y los hombres, al

En palabras de Hobsbawm (1996: 19), «na década de 1860, uma nova palavra entrou no vocabulário econômico e político do mundo: “capitalismo”».34 La ruptura con el orden feudal, lejos de significar los inicios de una sociedad en la que los individuos conducen sus vidas libremente, conduce al fenómeno de la alienación del individuo en el mercado bajo el manto de la ideología del mercado libre donde todos perseguimos nuestros intereses particulares, siendo el resultado de este choque el bienestar global (Žižek, 2001: 360-362).

El triunfo del capitalismo fue el triunfo de una sociedad que creyó en la libre iniciativa individual como motor del crecimiento y el progreso. Una economía basada en la libre competencia privada-individual, donde el mérito y la inteligencia se constituyeron en atributos centrales del individuo,

deveria não somente criar um mundo de plena distribuição material mas também de crescente esclarecimento, razão e oportunidade humana, de avanço das ciências e das artes, em suma, um mundo de continuo progresso material e moral. Os poucos obstáculos ainda remanescentes no caminho do livre desenvolvimento da economia privada seriam levados de roldão. As instituições do mundo, ou mas precisamente daquelas partes do mundo ainda não excluídos pela tirania das tradições e superstições, ou pelo infortúnio de não possuírem pele branca [...] gradualmente se aproximariam do modelo internacional de um «Estado-nação» definido territorialmente, com uma Constituição garantindo a propriedade e os direitos civis [...] (Hobsbawm, 1996: 19).35

El conocimiento, el progreso y la razón constituyen los ejes a partir de los cuales el mundo se libera de las tradiciones y las supersticiones que caracterizaban el orden feudal,36 el Estado nación, la propiedad privada y los derechos civiles han sido las formas institucionales que permitieron la consolidación del nuevo orden y junto con él la emergencia del individuo moderno. En palabras de Dubet (2003: 8) «o “sujet du Roi” passa a ser “sujet du Droi”»,

fin, se ven forzados a considerar serenamente sus condiciones de existencia y sus relaciones recíprocas» (Marx y Engels, 1953: 40-41).

34 En la década de 1860, una nueva palabra entró en el vocabulario económico y político de l mundo: capitalismo.

35 Debería no solo crear un mundo de plenga distribución material sino también de creciente entendimiento, razón y oportunidad humana, de avance de las ciencias y las artes, en suma, un mundo de contínuo progreso material y moral. Los pocos obstáculos aún remanentes en el camino del libre desarrollo de la economía privada serían barridos. Las instituciones del mundo, o más precisamente de aquellas partes del mundo aún no excluidos por la tiranía de las tradiciones y supersticiones, o por el infortunio de no poseer piel blanca [...] gradualmente se aproximarian al modelo internacional de un Estado nación definido territorialmente, con una Constitución garantizando la propiedad y los derechos civiles.

36 «A estruturação intelectual do mundo burguês excluía as antigas forças religiosas da análise de um universo no qual o sobrenatural e o milagroso não podiam ter nenhum papel» (Hobsbawm, 1988: 341).

isto é, cidadão, sujeito natural de direito, ser livre da tirania e das relações de avassalamento».³⁷

La ruptura con el orden feudal no podía significar otra cosa que la posibilidad de pensar al individuo por fuera de su relación con la trascendencia, lo divino, lo sagrado y también por fuera de las jerarquías sociales establecidas; significa pensar en sociedad en vez de comunidad. O en términos de Durkheim, significa el pasaje de sociedades que, regidas por mecanismos de solidaridad mecánica, complejizan de tal modo el proceso de división del trabajo que dan lugar a otro tipo de solidaridad a la que denomina 'orgánica'.

Mas, se a divisão do trabalho produz a solidariedade, não é apenas porque ela faz de cada indivíduo um «trocador», como dizem os economistas; é porque ela cria entre os homens todo um sistema de direitos e deveres que os ligam uns aos outros de maneira duradoura (Durkheim, 1995: 429).³⁸

El progreso de la división del trabajo, los procesos de urbanización e industrialización ponen en cuestión la eficacia de las solidaridades familiares y comunitarias como mecanismos de protección social.

Además del capitalismo y del industrialismo como dimensiones institucionales de la modernidad, Giddens (1994) considera el desarrollo de las capacidades de vigilancia, referidas a la supervisión de las actividades de la población y el control de los medios de violencia de forma monopólica dentro de un territorio determinado. Importa destacar, a los efectos del análisis aquí propuesto, que la vigilancia:

es fundamental en todos los tipos de organización asociados al establecimiento de la modernidad, particularmente al Estado nacional, cuyo desarrollo se ha ido entretrejiendo históricamente con el capitalismo en su desarrollo mutuo (1994: 63).

La preocupación durkheimniana frente al riesgo de la anomia ante la desvinculación de un gran número de personas de las solidaridades familiares y comunitarias da cuenta de la necesidad de supervisión de las actividades de la población. Para Durkheim, solo la instancia de lo colectivo, representada, en parte, por el Estado, puede desplegar intervenciones para asegurar el mantenimiento del tejido social. Castel (2003) analizará el desarrollo de la sociedad salarial como forma de conjurar el riesgo de anomia, tal como retomaremos más adelante.

En su obra *La educación moral* (1991), Durkheim expresa un conjunto de preocupaciones acerca de la necesidad social de control y regulación moral de los individuos por parte del colectivo. Para este autor, la emergencia del individuo moderno debía ir acompañada de nuevas instancias colectivas de integración

37 El «sujeto del Rey» pasa a ser «sujeto de Derecho», esto es, ciudadano, sujeto natural de derecho, ser libre de la tiranía y de las relaciones de sometimiento.

38 Pero si la división del trabajo produce la solidaridad, no es solo porque ella hace de cada individuo un «intercambiador» como dicen los economistas; es porque ella crea entre los hombres todo un sistema de derechos y deberes que ligan a unos con otros de manera duradera.

social: «Para que el hombre sea un ser moral es necesario que se atenga a algo más que a sí mismo; es necesario que se sienta solidario con una sociedad, por humilde que sea». Serán el derecho y la moral los vínculos que unan a los individuos entre sí y con el colectivo; corresponde a ellos convertir una «masa de individuos» en un «todo coherente» (1995: 420).

De los mecanismos de vigilancia sobre las actividades de la población se ha ocupado Foucault en gran parte de su obra. En *El sujeto y el poder* establece claramente que el objeto de su obra ha sido «elaborar una historia de los diferentes modos por los cuales los seres humanos son constituidos en sujetos». En ese sentido, es central la idea de gobierno, entendida como la forma en que el comportamiento de los individuos debe ser dirigida para estructurar el campo de acción posible de los otros. Y es el Estado la instancia de poder político que tiene la particularidad de constituir una forma de poder individualizante y totalizante.³⁹

Foucault analiza el entrelazamiento de las técnicas de individualización⁴⁰ y los procedimientos de totalización con el Estado moderno en procura de la integración a partir del modelaje de los individuos.

No creo que podamos considerar al «Estado moderno» como una entidad desarrollada por encima de los individuos, ignorando lo que son e incluso su propia existencia, sino por el contrario; como una estructura muy sofisticada a la cual los individuos pueden ser integrados bajo una condición: que esa individualidad pueda ser moldeada de otra forma y sometida a una serie de patrones muy específicos. De cierto modo podemos ver al Estado como a una moderna matriz de individualización, o una nueva forma de poder pastoral (1996: 12).⁴¹

Para Foucault (1996: 18), el Estado moderno constituye una forma de institucionalizar relaciones de poder de modo tal de llevar adelante su función: «poner todo bajo su égida, la existencia de una vigilancia general, el principio de regulación y en cierta medida también la distribución de todas las relaciones de poder en un entramado social dado». Entiende por gubernamentalidad:

el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal a la población, por forma mayor de saber la

39 «Creo que en la historia de las sociedades humanas [...] nunca ha habido combinación tan tramposa en la misma estructura política de las técnicas de individualización y de los procedimientos de totalización» (Foucault, 1996: 11).

40 Corresponde señalar que Foucault refiere a la individualización en tanto técnicas de gobierno poblacional que dan lugar a la emergencia de la noción de caso y a la posibilidad de su inscripción en un campo documental. Individualización, en Foucault, no consiste en la atribución de responsabilidades individuales por los infortunios de las trayectorias biográficas, sentido este, atribuido por los autores pertenecientes a la corriente de la modernización reflexiva.

41 El poder pastoral en su forma eclesiástica habría prácticamente desaparecido, pero no así sus funciones, punto central de la reflexión foucaultiana en relación con cómo determinadas técnicas, mecanismos y procedimientos se recuperan bajo nuevas formas institucionalizadas.

economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad (2006: 136).⁴²

Dentro de esta nueva funcionalidad del Estado moderno, el poder pastoral adquiere características particulares: el objetivo de la salvación de las almas en el más allá es sustituido por objetivos de integración, protección y seguridad; se multiplican los agentes del poder pastoral a partir de su ejercicio en el marco de los aparatos del Estado, las organizaciones filantrópicas, la medicina y la familia; el desarrollo del conocimiento giraría en torno a un rol totalizante vinculado a la población y otro analítico, referido al individuo.

El debilitamiento de los lazos feudales trajo consigo la necesidad de actualizar las formas de regulación de la conducta individual. De este modo, el Estado moderno, al incorporar una nueva forma de poder pastoral secularizado, sustituye la finalidad religiosa de la salvación por la finalidad de la integración social a partir de la inscripción del sujeto en formas de protección, que, a su vez, desarrollan intervenciones modeladoras de ese sujeto. El proceso de gubernamentalización del Estado transforma las funciones domésticas y privadas (familiares, económicas) en asuntos a ser gestionados públicamente (Palamidessi, 1998: 90). Las relaciones de proximidad familiar y comunitaria fueron debilitadas, en un primer momento, por los procesos de mercantilización de la economía capitalista. A su vez, los soportes colectivos de protección asociados a la emergencia y la consolidación de los Estados de bienestar también contribuyeron, en un segundo momento, a debilitar el potencial protector de estas instancias al desplazarlas en las funciones que habían desarrollado en tanto redes de protección cercana.⁴³

Para Castel es imposible comprender la emergencia del individuo moderno sin referirse al papel desempeñado por las protecciones de carácter social. Es posible hablar del individuo moderno desde el momento en que este cuenta con soportes en los que apoyar sus estrategias.⁴⁴ Existir como individuo supone la propiedad

42 El pastorado «es un arte de gobernar a los hombres y creo que por ahí debemos buscar el origen, el punto de formación y cristalización, el punto embrionario de esa gubernamentalidad cuya aparición en la política marca, a fines del siglo XVI y durante los siglos XVII y XVIII, el umbral del Estado moderno» (Foucault, 2006: 193). Gubernamentalidad también refiere a la tendencia hacia la preeminencia del gobierno como tipo de poder sobre todos los demás, y también al resultado del proceso por el que el Estado crecientemente se gubernamentalizó (2006: 136).

43 En el punto siguiente, se retoman los planteos de Lasch (1984) sobre la expropiación por el Estado de funciones otrora desempeñadas por las familias, y cómo esta pretensión de modelaje trajo aparejado el debilitamiento de la familia y su relativa dependencia de los sistemas expertos y de los soportes institucionales.

44 «En las sociedades precapitalistas y preestatales poco diferenciadas los hombres tendían a vivir aislados en pequeñas unidades de sobrevivencia que mantenían escasas relaciones de intercambio entre sí. En este tipo de configuración el peligro y la inseguridad constituyen el ambiente natural de vida de los individuos. La probabilidad del despliegue de la violencia y la agresión es muy elevada. Las subjetividades se forman para la lucha, el ataque y la defensa. El orden es un orden impuesto mediante determinaciones extremas. Nada invita a regular los instintos y las emociones y los afectos. Este es el punto de partida» (Tenti, 2000: 81). Será el advenimiento de la modernidad —con sus formas industriales y capitalistas de producción

de sí mismo y se es propietario de sí mismo bajo la condición de ser propietario: «o, para decirlo de otro modo, es por medio de la propiedad privada, deviniendo propietario, que el hombre puede acceder a la propiedad de sí» (2003: 13). Refiere así al pensamiento de Locke, para quien el hombre deviene propietario como producto de la relación de transformación de la naturaleza:⁴⁵

solo las sociedades modernas podrán ser sociedades de individuos [...] antes de la modernidad, el individuo no puede ser sino «excepcional» en el sentido fuerte del término: se despega como una excepción sobre un fondo de regulaciones colectivas (2003: 15-16).

Cuando el individuo emerge en los siglos xvii y xviii, solo aquellos que reunían la condición de propietarios se constituían como individuos: el primer soporte de la individualidad ha sido la propiedad privada, la que permitía al individuo existir por sí mismo y no como dependiente.

Los soportes presentes en el orden feudal, en la forma de las tutelas tradicionales bajo el poder de la religión, los órdenes y los estatutos establecidos, producían hombres heterodeterminados y no individuos en el sentido que atribuido por Castel. De este modo, apelar a la responsabilidad individual no tenía ningún sentido, pues «las desigualdades estaban justificadas por el plan divino de la creación, la naturaleza, o la tradición» (2003: 45).

Es con el advenimiento de la modernidad que se produce «una transformación decisiva del régimen de la subordinación», el cual se centrará en la separación de la propiedad y el trabajo en la sociedad industrial, o dicho en otros términos, surgen nuevas formas de subordinación «fundadas sobre la explotación del trabajo» (2003: 29). En ese sentido, la simple libertad para vender la fuerza de trabajo convierte a los hombres solamente en propietarios de su cuerpo: la propiedad de sí se reduce a la propiedad del cuerpo. Solamente con el surgimiento de la propiedad social a fines del siglo xix y su afirmación en el siglo xx se consolidará un sistema de soportes colectivos que permiten que la propiedad de sí trascienda la mera propiedad del cuerpo: «La propiedad social representa una nueva condición, un recurso históricamente inédito para asegurar el acceso a la independencia y a la propiedad de sí» (2003: 40).⁴⁶ Y de este modo, es con la experiencia de la modernidad que adquiere sentido apelar a la responsabilidad del individuo moderno:

y organización del trabajo, y fundamentalmente a lo largo del siglo xx— que generará las condiciones para la emergencia y la consolidación de un sistema de protección destinado a conjurar el peligro y la inseguridad características del período anterior.

45 «Más allá de los meandros de su pensamiento, yo tomo aquí a Locke como testigo de su momento histórico, en los comienzos de la modernidad, tomando conciencia de que, a partir de ese momento, para existir como individuo independiente se hace necesario ser propietario» (Castel, 2003: 15).

46 La propiedad social incluye «la protección social, la habitación social, los servicios públicos, un conjunto de bienes colectivos provistos por la sociedad y puestos a disposición de los no propietarios para asegurarles un mínimo de recursos que les permita escapar de la miseria, de la dependencia y de la degradación social» (Castel, 2003: 39).

la sociedad moderna [es la] primera formación social en la que el individuo ve que se le atribuye la responsabilidad de su destino, pero en la que al mismo tiempo las determinaciones objetivas, el dinero, el nacimiento, los diferentes tipos de capitales, continúan pesando sobre ese destino (2003: 45-46).

Tenti (2000) retoma a Donzelot, quien en *La invención de lo social* describe el surgimiento y el desarrollo de mecanismos tendentes a promover la integración social. Analiza cómo estos mecanismos se legitimaron socialmente en tanto se constituyeron en intervenciones que administraron el conflicto atendiendo a «los heridos de la civilización».

Estas políticas se justificaban por el principio de la solidaridad entre distintos grupos constitutivos de la sociedad. La integración social, en especial en la etapa de constitución y despliegue de las formaciones sociales-estatales (la nación moderna), fue un objetivo deliberadamente buscado desde el Estado [...] Más adelante, lo que se dio en llamar Estado providencia fue el resultado institucional de esos esfuerzos hechos para reconstituir a la sociedad en una unidad relativa contra las múltiples amenazas de fragmentación y conflicto que generaba la propia expansión de la modernidad. La intervención social del Estado vino a curar las desigualdades más extremas y a reparar las disfunciones más evidentes, «garantizando un mínimo de seguridad para todos» (2000: 94).

Bauman, por su parte, se refiere al proceso de emergencia del individuo moderno como un «proceso de civilización» en el que la libertad y la seguridad se constituyeron en los «artículos que se intercambiaron».

La individualización podía ser pródiga y generosamente indiscriminada al arrojar el don de la libertad personal en cada mano que se tendía, pero el paquete de libertad *cum* seguridad (o, más exactamente, seguridad *a través* de la libertad) no se ofrecía de forma generalizada. Solo estaba a disposición de unos pocos clientes selectos. La oportunidad de disfrutar de la libertad sin pagar el duro y prohibitivo precio de la inseguridad (o al menos sin acreedores que exigieran pago instantáneo) era privilegio de unos pocos; pero estos pocos dieron el tono a la idea de emancipación durante los siglos venideros (2005: 31).

Así como Castel analiza la emergencia del individuo moderno en relación con el surgimiento de la propiedad social concluyendo que esta volvió posible la «propiedad de sí», Bauman coloca el tema de la seguridad y la libertad y la relación de «intercambio» entre ambos como elemento central para comprender al individuo moderno. Aquellos que no disponían del paquete de libertad con seguridad debían participar del intercambio de libertad por seguridad:

La organización moderna —capitalista— de la cohabitación humana era jánica: una de sus caras era emancipadora, la otra coercitiva, y cada una de ellas estaba vuelta hacia un segmento distinto de la

sociedad [...] Para expresarlo sin ambages: la emancipación de algunos exigía la represión de otros. Y eso es exactamente lo que ocurrió: en la historia, tal ocurrencia se cumplió bajo el nombre, un tanto eufemístico, de «revolución industrial». Las «masas» fueron arrancadas de su rígida rutina antigua (la red de interacciones comunales gobernada por el hábito) para ser introducidas a la fuerza en una rígida rutina nueva (la de la fábrica gobernada por el trabajo regulado), donde su represión podía servir mejor a la causa de la emancipación de sus represores (Bauman, 2005: 34-35).

El surgimiento del orden social capitalista requería transformar a las masas a través de la disciplina y el orden, de forma tal de limitar su libertad y gobernar sus instintos.⁴⁷ Para alcanzar tal transformación de las masas era necesario destruir los lazos apoyados en la comunidad en nombre de la libertad individual. Bauman refiere al siglo XIX como el siglo de «las grandes dislocaciones, desligamiento, desintegración y desarraigo (así como de los desesperados intentos de religamiento, reintegración y re arraigo)» (2005: 36).

En este proceso, el sentido del trabajo es modificado substantivamente, vaciándose de los contenidos que conllevaba. Bauman retoma a Weber y Marx para señalar cómo el capitalismo separó la esfera de la producción del ámbito familiar, y así destruyó la asociación entre el trabajo como forma de ganarse la vida y los lazos afectivos, familiares y de vecindad. Y todo ello en nombre de la libertad individual que permitiría convertir la identidad humana en una «tarea» en lugar de algo «dado» (Bauman, 2001: 166).

La sociedad moderna se ha construido históricamente a través de una forma particular de gestionar personas, conductas, imponer pautas y dirigir las acciones de los individuos bajo el imperativo de ordenar y mantener el orden establecido. Esa forma particular de gestión significó la sustitución de la tradición «sostenida comunalmente por una rutina construida/diseñada» (Bauman, 2005: 50). Pensando en términos de soportes colectivos de integración social, el trabajo ha sido central en la construcción y el diseño de una «rutina» —propia del nuevo orden social— desprovista de los lazos que unían al individuo, la familia, la producción, la vecindad, o sea, el pasaje de la comunidad a la sociedad, tal como fue concebido y caracterizado por Tönnies (1979).

En las sociedades capitalistas de posguerra los mecanismos de diferenciación funcional se despliegan al máximo al igual que las cadenas de interdependencia. La mayoría de los hombres ocupa un lugar y cumple una función (economías de pleno empleo) y la integración de la sociedad adquiere un grado notable (Tenti, 2000: 82).

47 «Las masas son perezosas e ignorantes, no admiten gustosas la renuncia al instinto, siendo (in)útiles cuantos argumentos se aduzcan para convencerlas de lo inevitable de tal renuncia, y los individuos se apoyan unos a otros en la tolerancia de su desenfreno. En resumen, el hecho de que solo mediante cierta coerción puedan ser mantenidas las instituciones culturales es imputable a dos circunstancias ampliamente difundidas entre los hombres: la falta de amor al trabajo y la ineficacia de los argumentos contra las pasiones» (Freud *apud* Bauman, 2005: 34).

Rosanvallon (1995: 130) señala que el derecho a la asistencia fue proclamado junto con el derecho a vivir del trabajo propio, siendo la asistencia un sustituto del derecho al trabajo en tanto garantía de integración social. Tal consagración va de la mano de la preocupación por «[...] poner a trabajar a unas clases virtualmente peligrosas, para controlarlas y moralizarlas; existe la preocupación de fijar en un territorio a los vagabundos y la gente sin vínculos» (1995: 132).

Y tal preocupación se vincula con la necesidad de producir sociedad. Para su autoconformación y automodelaje la sociedad moderna se apoyó en ciertas formas institucionales que en su conjunto constituyen lo que Dubet (2002) designa como «programa institucional» y que implica:

1. el desarrollo de un «trabajo sobre los otros, es decir, las actividades asalariadas, profesionales y reconocidas que intentan explícitamente la transformación del otro [...] el ensamble de las actividades profesionales que participan de la socialización de individuos» con el objetivo de actuar sobre conductas, sentimientos, valores y representaciones individuales (Dubet, 2002: 9);
2. y ese trabajo sobre los otros constituye una mediación entre los valores universales y los valores de los individuos particulares, orientado por la creencia en un proceso de socialización que procura inculcar las normas que conforman al individuo y, al mismo tiempo, le otorgan autonomía y libertad (Dubet, 2002).

Dubet (2002) analiza lo que denomina como programa institucional en tanto un tipo particular de socialización que no solo se propone inscribir una cultura en un individuo, sino que también designa una forma de desarrollo de tal proceso que transforma los valores y los principios en acción y en subjetividad mediante un trabajo llevado adelante en un encuadre profesional específico y organizado.

Este programa institucional se constituye en un núcleo central para la comprensión de la modernidad y la construcción del individuo moderno. La sociedad tradicional no tuvo necesidad de un programa institucional en el sentido que Dubet le atribuye: el individuo era totalmente devorado por la colectividad y estaba completamente privado de iniciativa individual.

Señala que en la medida en que la modernidad es llamada a representarse bajo la forma de un proyecto cultural coherente, universal y racional, ella no cesa de construir los programas institucionales de escuelas, iglesias, tribunales, instituciones de caridad y científicas susceptibles de producir a los individuos: una sociedad que reposa en un Dios universal, en la ciencia y la razón, no puede confiar la formación de actores a la sola rutina de las relaciones domésticas. Ella debe constituir un cuerpo de profesionales encargados de realizar esta tarea. Es solo de este modo que ella produce su historicidad (Dubet, 2002: 28-29).

El programa institucional reposa sobre la resolución de una paradoja fundamental: en un mismo movimiento, él socializa al individuo y pretende constituirlo en sujeto. La creencia en la continuidad de estos procesos está en el corazón

del programa institucional. Por un lado, la institución socializa al individuo en el mundo tal cual es, ella le inculca un *habitus* y una identidad conformes a las exigencias de la vida social. Por otro lado, el programa institucional, al empujar al individuo hacia la integración social, construye un individuo capaz de matrizarse y de construir su libertad por gracia de la razón. En otras palabras, la socialización y la subjetivación se engarzan en un mismo proceso. Dubet señala que esta es la verdadera magia del programa institucional, que produce un individuo autónomo, es decir un actor conforme a las normas, a las reglas sociales, y un sujeto construido a sí mismo, un individuo donde el yo reflexivo no puede jamás ser confundido totalmente con nuestro yo social. Es en esto que el programa institucional es profundamente moderno (2002).

La tradición sociológica clásica ha entendido a la modernidad como la emergencia progresiva de la individualidad y por tanto como la afirmación del individuo. Para gran parte de los autores clásicos, algunos de los cuales hemos retomado en estas notas, la división del trabajo está en el origen de la emergencia del individuo moderno, al promover el desprendimiento de la comunidad y una «autonomía relativa de las conciencias»: la autonomía consiste en obedecer las propias leyes, que son también las leyes de la ciudad, pero es una obediencia reflexiva. El gobierno subjetivo del yo está en conformidad con el gobierno de la ciudad (Dubet, 2002: 37).

Dubet (: 39-41) retoma a Elías, quien asocia la fabricación de individuos a la modernidad, mostrando que la conciencia del yo es producto del reforzamiento de la socialización. Cuanto más socializado, más soy un individuo, más soy un sujeto, pues he interiorizado la obligación de ser libre y en consecuencia, de ser mi propio censor. Es aquí que el programa institucional interviene. Afirmo que el planteo de Elías toca el centro paradójico sobre el que se sostiene el programa institucional: en el proyecto mismo de la modernidad la socialización es conocida como un proceso paradójico de creación de conductas y de actores conformes, y de sujetos conscientes de sí mismos, obligados y capaces de ser libres y de gobernar sus vidas.

De esta forma, el programa institucional se constituye en un soporte colectivo ordenador de la «obrigação de ser livre, de ser sujeito, de ser o autor de sua vida» (Dubet, 2003) en tanto exigencia de la modernidad sobre los individuos.

[...] a concepção moderna do indivíduo nunca afirmou outra coisa além do elo de necessidade entre a igualdade e a liberdade, o que produz uma definição «heróica» do sujeito que se constrói a si próprio [...]. O fato deste ideal nunca ter sido realizado de maneira perfeita, longe disto, não impede que ele se imponha como a única norma de igualdade suscetível de produzir desigualdades elas próprias aceitáveis (Dubet, 2003: 52).⁴⁸

48 ... la concepción moderna del individuo nunca afirmó otra cosa más allá del enlace necesario entre la igualdad y la libertad, lo que produce una definición «heroica» del sujeto que se construye a sí mismo [...] El hecho de que este ideal nunca se haya realizado de forma perfecta,

Hay un principio de continuidad que va del control social a la subjetivación y es esta creencia la que caracteriza al programa institucional, pues para doblegar la naturaleza humana se recurre a la disciplina. La sanción disciplinaria frente a la falta de la que es portador el individuo es una acción moral que contribuye a mantener la paz, y fundamentalmente, ella recuerda que existe una ley y una libertad de elección del sujeto.

El recurso a la violencia y a la disciplina son inherentes al programa institucional; este se constituye en un aparato de producción de disciplina y de justificación de la violencia «en la medida en que creemos en los principios que lo fundamentan» (Dubet, 2002: 47). Y es esta concepción del programa institucional, sus elementos y sus representaciones lo que se está descomponiendo, tal como será analizado en el segundo capítulo.

Los modernos Estados de bienestar social

En la tradición sociológica, la modernidad es relatada de forma tal que aparece con sus dos caras (Dubet, 2003: 6): la igualdad democrática («na modernidade os indivíduos são considerados como cada vez mais iguais e suas desigualdades “empíricas” não podem basear-se nem no nascimento, nem na raça, nem na tradição»)⁴⁹ y la desigualdad capitalista («as desigualdades de classes não constituem uma herança do passado, mas um elemento fundamental, estrutural, das sociedades modernas, isto é das sociedades capitalistas»)⁵⁰.

Esta contradicción de la modernidad se resuelve en el pensamiento de Durkheim, para quien las desigualdades de clase y la igualdad de los individuos se vuelven compatibles a partir de la división del trabajo y la intervención pública:

Uma vez que os conflitos sociais provenientes das desigualdades são negociados, eles geram um modo de regulação política que torna mais ou menos compatível a igualdade de princípio dos indivíduos com as desigualdades funcionais do capitalismo. Em outras palavras, o encontro da igualdade democrática e das desigualdades capitalistas gera a formação do Estado Providência e de um sistema de proteções e de direitos sociais (Dubet, 2003: 28).⁵¹

lejos de ello, no impide que se imponga como la única norma de igualdad susceptible de producir desigualdades aceptables.

49 En la modernidad los individuos son considerados cada vez más iguales y sus desigualdades “empíricas” no pueden basarse ni en el nacimiento, ni en la raza, ni en la tradición.

50 Las desigualdades de clases no constituyen una herencia del pasado, sino un elemento fundamental, estructural, de las sociedades modernas, es decir de las sociedades capitalistas. Dubet (2003: 52-53) ejemplifica con el deporte la puesta en escena del enfrentamiento de la igualdad de los competidores y la justa jerarquía en cuanto a su desempeño; como escenario donde la igualdad democrática, garantizada por reglas y árbitros establecidos para todos los competidores, y la desigualdad capitalista, basada en el mérito y el trabajo de cada competidor, se presentan en tanto ficción que combina libertad, igualdad y mérito.

51 Una vez que los conflictos sociales provenientes de desigualdades son negociados, ellos generan un modo de regulación política que vuelve más o menos compatible la igualdad de principio de los individuos con las desiguales funcionales del capitalismo. En otras palabras,

Este sistema de protecciones sociales se desarrolla fuertemente a lo largo del siglo xx. Hobsbawm (1995: 255-256) señala que la «era de oro» del capital (1945-1973) fue un fenómeno mundial, más allá del hecho, no menor, de que la riqueza no llegara a la mayor parte de la población mundial. Durante este período se registra, a nivel planetario, un aumento de la población, un aumento de la expectativa de vida y un aumento de la producción de alimentos por encima del crecimiento poblacional.

Estos años son testigos del fortalecimiento de la intervención reguladora del Estado. El nacimiento y la consolidación de los estados de bienestar social se constituyen en un punto de inflexión histórico con respecto a las relaciones establecidas entre la institucionalidad política y los individuos. Considerando el desarrollo histórico de la humanidad, se trata de una excepcionalidad enmarcada en los años dorados. Significó la materialización de un «pacto de clases» por el cual el Estado se volvía permeable a las demandas de las clases subalternas en busca de legitimación política y del incremento en las tasas de lucro del capital (Netto, 1992: 25).⁵² Se trata del ejemplo más acabado de los esfuerzos modernos en la administración de la contradicción intrínseca a la modernidad bien señalada por Durkheim: por un lado, las desigualdades de clase y, por otro, la igualdad de los individuos.

Esa configuración institucional particular que adoptó el Estado fue posible en un momento determinado del desarrollo del capitalismo en el cual se volvía necesario garantizar la conservación física de la fuerza de trabajo que se encontraba amenazada por los mecanismos de superexplotación.

Este é um elemento novo: no capitalismo concorrencial, a intervenção estatal sobre as seqüelas da exploração da força de trabalho respondia básica e coercitivamente às lutas das massas exploradas ou à necessidade de preservar o conjunto de relações pertinentes à propriedade privada burguesa como um todo [...]no capitalismo monopolista, a preservação e o controle contínuos da força de trabalho, ocupada e excedente, é uma função estatal de primeira ordem (Mandel *apud* Netto, 1992: 22).⁵³

el encuentro de la igualdad democrática y las desigualdades capitalistas genera la formación del Estado providencia y de un sistema de protecciones y de derechos sociales.

52 El «pacto de clases» se expresó en la acción de un Estado que regulaba las relaciones capital-trabajo, los patrones, que aceptaban salarios altos en un momento de lucros crecientes, los trabajadores, que veían aumentar sus ingresos y las prestaciones del Estado social, y el gobierno, que conseguía estabilidad política y neutralización de los partidos comunistas (Hobsbawm, 1995: 277). Construir una economía industrial basada en la empresa privada requería su combinación con motivaciones lejanas a la lógica del libre mercado: «por ejemplo com a ética protestante; com a abstenção da satisfação imediata; com a ética do trabalho árduo; com a noção de dever e confiança familiar; mas decerto não com a antinômica rebelião dos indivíduos» (1995: 25).

53 Este es un elemento nuevo: en el capitalismo competitivo, la intervención estatal sobre las secuelas de la explotación de la fuerza de trabajo respondía básica y coercitivamente a las luchas de las masas explotadas o a la necesidad de preservar un conjunto de relaciones relevantes a

El desarrollo del capitalismo en sus años dorados se apoyó en un gran incremento de la producción, al tiempo que requería mayores niveles de consumo y, por lo tanto, el mayor número posible de consumidores. En economías de pleno empleo crecía el consumo de las clases trabajadoras que olvidaron el fenómeno del desempleo masivo.⁵⁴

Aquellos países que de alguna manera no gozaban de estos nuevos beneficios debían esperar activamente, poniendo en práctica políticas modernizadoras para ingresar al mundo del desarrollo. Hobsbawm (1995) intenta explicar qué hizo posible ese salto de la economía a nivel mundial. Parte de afirmar que se registra una reestructuración sustancial del capitalismo junto con avances en la internacionalización de la economía. La economía mixta es producto de la reestructuración del capitalismo, asignando al Estado un papel planificador y de modernización económica, y un papel tendente a garantizar un mercado de consumo de masa (pleno empleo, seguridad social y asistencia). Por su parte, la internacionalización de la economía multiplicó la capacidad productiva y la división del trabajo a nivel mundial.

Señala, en segundo lugar, el casamiento entre el liberalismo económico y la demoracia política que llevó a los decisores a la convicción de que era necesario colocar ciertas vallas al libre mercado, justificando la presencia más fuerte del Estado.

Durante mais ou menos trinta anos houve consenso entre os pensadores e formuladores de decisões «ocidentais» [...] Todos queriam um mundo de produção e comércio externo crescentes, pleno emprego, industrialização e modernização, e estavam preparados para consegui-lo, se necessário, por meio de um sistemático controle governamental e administração de economias mistas, e da cooperação com movimentos trabalhistas organizados, contanto não fossem comunistas (Hobsbawm, 1995: 268).⁵⁵

Bauman (2005: 46) señala que, durante gran parte de su historia, la modernidad, como hemos visto, fue una época de «ingeniería social», acentuándose este carácter con el desarrollo de los Estados de bienestar.

Durante cerca de medio siglo, y en particular durante las «tres décadas gloriosas» de «pacto social» [...] la «fábrica fordista» sirvió de modelo

la propiedad privada burguesa como un todo...en el capitalismo monopolista, la preservación y el control continuos de la fuerza de trabajo, ocupada y excedentaria, es una función estatal de primer orden.

54 «E se os tempos se tornassem difíceis para eles, não haveria um Estado previdenciário universal e generoso pronto a oferecer-lhes proteção, antes nem sonhada, contra os azares da doença, da desgraça e mesmo da terrível velhice dos pobres?» (Hobsbawm, 1995: 262).

55 Durante más o menos treinta años hubo consenso entre los pensadores y tomadores de decisiones «occidentales» [...] Todos querían un mundo de producción y comercio exterior crecientes, pleno empleo, industrialización y modernización, y estaban preparados para conseguirlo, si fuera necesario, por medio de un sistemático control gubernamental y administración de economías mixtas, y de la cooperación con movimientos obreros organizados, con tal que no fueran comunistas.

de un ideal que imitaron con éxito diverso todas las demás empresas capitalistas [...] no estaba en tela de juicio la suposición de que los procesos sociales en general y el trabajo productivo en particular requerían ser gestionados en vez de librados a su propio impulso.

La fábrica fordista como modelo ideal es tomada por Gramsci al analizar la relación del Estado con el conjunto de la población a partir de los cambios en los patrones de producción de la época. Los fenómenos del taylorismo y del fordismo permiten a Gramsci concluir que «la hegemonía nace de la fábrica y para ejercerse solo tiene necesidad de una mínima cantidad de intermediarios profesionales de la política y de la ideología» (2000: 66).

Establece una relación entre la difusión de ciertos modos de vida y los requerimientos de los dinámicos métodos de producción, ante lo cual entiende necesario estudiar lo que denomina «iniciativas puritanas de los industriales americanos tipo Ford», cuya finalidad consiste en «conservar, fuera del trabajo, un cierto equilibrio psico-físico que impida el colapso fisiológico del trabajador, exprimido por el nuevo método de producción» (2000: 82).

El Estado interviene en la vida privada de los trabajadores como intento de controlar aquellos modos de vida que pudieran convertirse en disfuncionales para los requerimientos de acumulación vigentes en el sistema capitalista. En este sentido, la lógica de acción aparece claramente descrita por Gramsci al ocuparse de *Algunos aspectos de la cuestión sexual* y en «“Animalidad” e industrialismo» en *Americanismo y Fordismo*, donde expresa cómo juegan en este sentido las necesidades del método de producción, la persuasión y el consenso, y la coerción en la construcción de «una nueva forma de vida».

El hecho de la hegemonía presupone, sin duda, que se tengan en cuenta los intereses y las tendencias de los grupos sobre los cuales se ejercerá la hegemonía, que se constituya un cierto equilibrio de compromiso, o sea, que el grupo dirigente haga sacrificios de orden económico-corporativo, pero también es indudable que tales sacrificios y el mencionado compromiso no pueden referirse a lo esencial, porque si la hegemonía es ético-política no puede no ser también económica, no puede no tener su fundamento en la función decisiva que ejerce el grupo dirigente en el núcleo decisivo de la actividad económica (Gramsci, 1985: 402).

La construcción de consensos implica necesariamente un conjunto de concesiones, acuerdos, que resultan en la incorporación de algunos intereses de la clase trabajadora. Este proceso es acompañado por formas de coacción simbólicas vehiculizadas a través de un conjunto de instituciones que operan en el universo de las representaciones.

En realidad, el Estado debe concebirse como «educador», en cuanto que tiende, precisamente, a crear un nuevo tipo o nivel de civilización. Del hecho de que se opere esencialmente sobre las fuerzas económicas, que se reorganice y desarrolle el aparato de producción económico, que se innove en la estructura, no debe inferirse que los

hechos de sobreestructura hayan de abandonarse a sí mismos, a su desarrollo espontáneo, a una germinación casual y esporádica. También en este campo es el Estado un instrumento de «racionalización», de aceleración y de taylorismo, obra según un plan, presiona, incita, solicita y «castiga», puesto que, una vez creadas las condiciones en las cuales es «posible» un determinado modo de vida, la «acción u omisión criminales» han de tener una sanción punitiva de alcance moral, y no solo un juicio de peligrosidad genérica (Gramsci, 1985: 400).

Y esta concepción del Estado como educador remite esencialmente a funciones desarrolladas en escenarios donde se (re)presenta la lucha por el control hegemónico del conjunto social. Y ello es así, pues el Estado desarrolla «funciones subalternas de la hegemonía social», además de las pertinentes al gobierno político. Gramsci entiende la relación entre el Estado y la sociedad civil como una «intervención del Estado (voluntad centralizada) para educar al educador, al ambiente social en general» (1985: 276). Retoma del fordismo la figura del gorila amaestrado al querer significar que no basta con el disciplinamiento fabril, sino que es preciso reducir las posibilidades de pensamiento autónomo del trabajador, y para ello es fundamental el control sobre su vida privada y sobre su uso del tiempo libre.⁵⁶

La sociedad salarial de Castel (2003) es la consolidación de ese pacto de clases en el que el Estado expande sus dominios de intervención. La propiedad social pasa por distintos estadios de desarrollo, en los que se ponen en juego dispositivos que permiten desmercantilizar —en términos de Esping-Andersen (1990)— cada vez más esferas de la vida social hasta consolidar, en los años dorados, lo que denomina «sociedad salarial». Con dicha expresión intenta dar cuenta, no solo de la extensión del trabajo en su forma asalariada, sino y fundamentalmente, de una sociedad en la que su población alcanza las protecciones que progresivamente fueron asignadas al asalariado. Se registran dos procesos simultáneos a través de los cuales los individuos se desprenden de los anclajes comunitarios y familiares para someterse a la administración burocrática de crecientes esferas de la vida social. La sociedad salarial trajo consigo el pasaje de la tutela al contrato, un creciente desanclaje del individuo de las formas comunitarias y familiares de protección y su inscripción en «bloques de dependencia» especializados (Castel, 1997).

56 «[...] Ford enviou um exército de assistentes sociais aos lares dos seus trabalhadores “privilegiados” (em larga medida imigrantes) para ter certeza de que “o novo homem” da produção de massa tinha o tipo certo de probidade moral, de vida familiar e de capacidade de consumo prudente (isto é, não alcoólico) e “racional” para corresponder ás necessidades e expectativas da corporação» (Harvey, 1992: 122). («[...] Ford envió un ejército de asistentes sociales a los hogares de sus trabajadores “privilegiados” (en gran medida inmigrantes) para tener certeza de que “el nuevo hombre” de la producción de masa tenía el tipo correcto de probidad moral, de vida familiar y de capacidad de consumo prudente (es decir, no alcohólico) y “racional” que se correspondiera con las necesidades y expectativas de la corporación»).

La propiedad social se constituye en un momento del desarrollo de la modernidad en el que las desigualdades debían ser administradas de modo tal que los sujetos se mantuvieran unidos por relaciones de interdependencia, conformando una «sociedad de semejantes» donde el Estado era el garante de tal sociedad a partir de sus intervenciones reguladoras y protectoras (Castel, 2003). Los seguros sociales se configuraron como el instrumento tecnológico que posibilitó la reducción de los riesgos, siendo la asistencia social el dispositivo destinado a los «casos sociales», los «minusválidos» y los «pobres» (2003: 42). Para Rosanvallon (1995: 21) fue la introducción de la técnica del seguro lo que permitió «salir de las aporías ligadas a una visión puramente individualista de la sociedad».

Tal como afirma Harvey (1992: 133), el Estado, en su intento por legitimar su poder, debía extender los beneficios del fordismo al conjunto de la sociedad a través de la asistencia médica, la vivienda y los servicios educativos. El Estado protector fue posible en condiciones de crecimiento de la productividad, el consumo y los salarios, y se realizó mediante la inscripción del individuo en colectivos protectores vinculados al trabajo (Castel, 2004: 48-51).

La asociación entre trabajo y protección social fortaleció la organización colectiva de los trabajadores. La creciente presencia de los movimientos y los partidos obreros se apoyaba en la convicción de que cualquier mejora en sus condiciones de vida no admitía acciones individuales sino colectivas, aunque sobre el final del período estaban asentadas las bases de la heterogeneidad de la clase trabajadora (Hobsbawm, 1995: 300).

La integración al mercado de trabajo, la acción reguladora del Estado, y las redes de parentesco y la comunidad empezaron a sufrir transformaciones a lo largo del período que afectarán su función protectora. La familia y la comunidad ya habían sido debilitadas en sus posibilidades de protección cercana. Este proceso ha sido bien señalado por Lasch (1984), quien acuñó la expresión «socialización de la reproducción» para hacer referencia a este tema. Afirma Lash que dicho proceso opera en forma análoga a la «socialización de la producción» a partir de la cual el campesino y el artesano se convirtieron en asalariados.⁵⁷

Los planteos de Lasch (1984) apuntan a demarcar básicamente dos señalizaciones de relevancia. En primer lugar, permiten comprender la pérdida de funciones familiares a partir de una intervención pública encuadrada dentro de un patrón de regulación sociopolítica rígido. En este aspecto, Lasch es fuertemente crítico de los efectos de la acción reguladora de la sociedad sobre la familia.⁵⁸

57 «La socialización de la producción —bajo control de la industria privada— proletarizó la mano de obra del mismo modo que la socialización de la reproducción proletarizó la paternidad, con el resultado de que las personas fueran incapaces de satisfacer sus propias necesidades sin la supervisión de expertos profesionales» (Lasch, 1984: 42).

58 «La sociedad misma se ha encargado de la socialización o ha sometido la socialización de la familia a un control cada vez más efectivo. Luego de haber debilitado así la capacidad para la autodirección y el autocontrol, ha destruido una de las principales fuentes de cohesión social, solo para crear otras más coercitivas que las anteriores, y finalmente más devastadoras en su impacto sobre la libertad personal y política» (1984: 262).

En segundo lugar, el planteo del autor exige una lectura de la crisis de la familia como producto de la intervención de fuerzas concretas, en tanto la familia constituye una instancia mediadora entre el individuo y el todo social.⁵⁹

La administración y la regulación estatal de crecientes esferas de la vida social fueron de la mano del debilitamiento de las formas de protección social cercanas. Estas transfirieron funciones antes acogidas en su seno a las instituciones de bienestar social. Luego de ello, sería difícil volver atrás.

A certa altura da década de 1970, reformadores sociais [...] chocados pelos efeitos da institucionalização sobre os doentes ou perturbados mentais, fizeram com êxito campanha para tirar do confinamento tantos deles quanto possível, «a fim de receberem cuidados da comunidade». Mas nas cidades do Ocidente não havia mais comunidade para cuidar deles. Não havia parentesco. Ninguém os conhecia (Hobsbawm, 1995: 330).⁶⁰

El debilitamiento de las formas de protección social cercanas, junto con la puesta en cuestión de las formas de intervención sociopolítica típicas de los Estados de bienestar, marcan el final de la edad de oro. La particular forma de intervención pública registrada en ese período fue posible en un contexto de crecimiento productivo y de tasas de lucro estables. En otras palabras, crecimiento productivo y capacidad de consumo creciente fue la alianza que permitió esa configuración particular de intervención pública. La ruptura de este equilibrio fue el inicio del fin de la edad de oro.

59 «La familia no evolucionó simplemente en respuesta a influencias sociales y económicas; fue deliberadamente transformada por la intervención de planificadores y políticos» (Lasch, 1984: 36).

60 A certa altura de la década de los setenta, reformadores sociales [...] golpeados por los efectos de la institucionalización sobre los enfermos o perturbados mentales, hicieron con éxito campaña para sacar del confinamiento a tantos de ellos como fuera posible, «a fin de recibir cuidados de la comunidad». Pero en las ciudades de Occidente no había mas comunidad para cuidar de ellos. No había parentesco. Nadie los conocía.

Individualización, destradicionalización y riesgo: su significación e interrelación en condiciones de modernidad tardía

*Hemos ingresado en los años de la libertad
y la obligación de ser libre que acompañan
el declive del programa institucional.
Debemos aprender a combinar esta libertad
con la igualdad de los individuos
y con su socialización común;
una pura sociedad de individuos es una aporía.
¿Cómo producir individuos y sujetos
cuando la mayor parte de los modos de legitimidad
pueden ser discutidos y sobre todo,
cuando deben demostrarse como justos y eficaces.*

Dubet (2002: 14-15)

En la denominada *modernidad tardía*, entendida como la transformación de las formas institucionales típicas de la modernidad, el *ethos* moderno, sobre el que reposa el programa institucional, aparece en cuestión. El programa institucional condujo, al igual que otras dimensiones institucionales de la modernidad, hacia la homogeneización universalizadora de la subjetividad. La puesta en cuestión del programa institucional moderno se enmarca dentro de los procesos de transformación institucional característicos de la modernidad tardía. Los problemas de legitimidad del programa institucional se producen junto con la crisis de los Estados de bienestar y las transformaciones en las formas de organización de la producción y del trabajo. Si se acepta que el «enfraquecimiento amplio e deliberativo de un *éthos* denso representado na apertada rede de imperativos morais próprios da ordem pré- moderna»⁶¹ (Mitjavila *et al.*, 2004: 70) permitió la emergencia del individuo moderno, la puesta en cuestión de esta construcción institucional representa nuevas interrogantes acerca de las mutaciones que la propia idea de individuo trae aparejada en la vida social contemporánea.

La transformación de las formas institucionales típicas de la modernidad en condiciones de modernidad tardía tiene como uno de sus principales efectos un creciente proceso de individualización social. Algunos autores se refieren a este proceso enfatizando el incremento de la libertad en la construcción de la

61 Debilitamiento amplio y deliberativo de un *ethos* denso representado en la apertada red de imperativos morales propios del orden premoderno.

trayectoria biográfica de los individuos que tal proceso supone, mientras que otros colocan el énfasis en la significación sociopolítica de la ruptura de los hilos que unían al individuo en el entramado social.

En este capítulo se propone estudiar las transformaciones acaecidas en la relación individuo-sociedad, tomando como eje de análisis el impacto de ciertos procesos que caracterizan a la modernidad tardía y que resignifican la relación del individuo con los soportes colectivos y los universos de sentido construidos a lo largo de la modernidad, y fundamentalmente en los años gloriosos del capitalismo occidental. Luego de una breve reseña sobre las principales transformaciones societales acaecidas en las últimas décadas, se analizan los procesos de destradicionalización e individualización en condiciones de modernidad tardía y la emergencia de la cuestión del riesgo interpretada como producto de ambos procesos.

Principales transformaciones societales que caracterizan el tránsito del siglo xx al xxi

Identificar y comprender las alteraciones institucionales y tecnológicas presentes en las nuevas formas de administración social de la pobreza exige un análisis que trascienda una mirada endógena limitada a explicar su emergencia y su trayectoria a partir de mutaciones internas, intrínsecas a las formas que asumen tales dispositivos de protección. El análisis de las alteraciones institucionales y tecnológicas en los soportes de intervención sociopolítica sobre la pobreza refiere a las formas que asume la gestión de las poblaciones condensada en un esquema particular de protección social. Y tales transformaciones se producen y explican a partir de un contexto sociohistórico determinado que las contiene y las significa. Este supuesto teórico orientó el análisis de las transformaciones societales centrales para su contextualización.

La intervención sociopolítica sobre la pobreza es parte del escenario de la reproducción social, mediatizando una forma particular de la relación Estado-sociedad civil. Los dispositivos de gestión poblacional son entendidos como componentes de un régimen de regulación sociopolítica, y en ese sentido se constituyen en mecanismos de reproducción de las clases sociales y sus relaciones.⁶² En un período donde se producen transformaciones significativas en ambas esferas, adquiere interés —tanto social como académico— la pregunta sobre su impacto en la configuración institucional y tecnológica del esquema de protección social.

62 Grassi define a la política social como «la acción estatal que expresa la orientación normativa general, en lo atinente a la reproducción de la vida social y de sus miembros en particular» (2004: 12), entendiendo por reproducción social 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» (2004: 25).

La historia de la modernidad ha acompañado el desarrollo del capitalismo, y es en ese sentido que gran parte de las características y los procesos atribuidos a la modernidad tardía pueden ser comprendidos al considerar las transformaciones derivadas de la reconfiguración del capital y sus formas de producción y reproducción social.

El capitalismo, considerado como modo de producción y proceso civilizatorio, crea y recrea «modos de vida y trabajo, formas de sociabilidad e ideas, instituciones jurídico-políticas y estilos de pensamiento» (Ianni, 2000: 9). En el estadio actual del desarrollo capitalista —designado como «tardío» por Mandel—⁶³ los dispositivos y los mecanismos de producción y reproducción sociocivilizatoria se revolucionan tanto como las formas y los modos de organización del trabajo y la producción. El pensamiento y la propuesta neoliberal han comandado tal transformación en los mecanismos sociocivilizatorios y en las formas de organización del trabajo y la producción.

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

El «triumfo» del neoliberalismo⁶⁴ ha colocado nuevos problemas y temas acerca del rol del Estado, su alcance y sus limitaciones, que resignifican su relación con el conjunto de la sociedad a la vez que se procesan modificaciones en las formas de sociabilidad. Con la crisis de acumulación del capitalismo monopolista se desencadenan nuevos procesos que ponen en jaque el «pacto de clases» representado por el Estado de bienestar. El pasaje de un régimen de acumulación⁶⁵ —y regulación

63 Mandel utiliza la expresión «capitalismo tardío» para dar cuenta del mundo del capital en un momento particular en el cual sus tendencias de desarrollo alcanzan la madurez y sus contradicciones están más latentes promoviendo efectos regresivos más que en otros estadios (Behering, 1998: 23).

64 Señala Hobsbawm (1995: 176) que en 1944 Hayek era visto por sus pares como un «profeta no desierto, advirtiendo em vão um capitalismo ocidental que não lhes dava ouvidos, de que estava trilhando a “Estrada da Servidão”». Las ideas de Hayek y sus discípulos, entre quienes se encontraba Milton Friedman, son retomadas como respuesta a la crisis de acumulación del capital acaecida a partir de 1970.

65 Un régimen de acumulación «descreve a estabilização, por um longo período, da alocação do produto líquido entre consumo e acumulação; ele implica alguma correspondência entre a transformação tanto das condições de produção como das condições de reprodução de assalariados» (Harvey, 1992: 117). El régimen de acumulación refiere al conjunto de regularidades a nivel de la economía como un todo, permitiendo el desarrollo más o menos coherente de la acumulación capitalista. Dicho régimen articula: normas de organización de la producción y el trabajo, formas de relaciones e intercambio entre el conjunto de sectores de la economía, reglas comunes de administración y gerenciamiento industrial y comercial; principios de distribución de ingresos, etcétera.

sociopolítica—⁶⁶ «rígido» hacia un régimen «flexible» fue la respuesta frente a la crisis. Un nuevo régimen de acumulación debe ser acompañado de modificaciones en el régimen de regulación sociopolítica de modo de asegurar un esquema de reproducción coherente (Harvey, 1992; Netto, 1996; Behering, 1998).

Netto (1995), retomando a Mandel, afirma que la flexibilización en las formas de regulación obedece a un cambio en el régimen de acumulación que se procesa en el período comprendido entre la segunda guerra mundial y el comienzo de la década de los setenta. Las crisis de estancamiento del capital se constituían en momentos episódicos acompañados de momentos de crecimiento que adquirirían un carácter dominante. Este comportamiento del proceso de acumulación capitalista fue uno de los factores que permitió la conformación de los Estados de bienestar. Esta situación se altera una vez que las crisis de estancamiento del capital se prolongan y abandonan su carácter episódico. A partir de ese momento comienza a hablarse del fin del Estado de bienestar y de sus formas de regulación.

El régimen de acumulación flexible significó la reestructuración de las formas de organización del trabajo y la producción. A partir de 1970 se registra un aumento de las actividades financieras, la desterritorialización de la producción y la introducción sistemática de los avances de la llamada revolución tecnológica. El desempleo y la precarización del empleo fueron el resultado de una reestructuración productiva —generalizándose el modelo japonés denominado toyotismo— que tendía a la maximización de las oportunidades de acumulación y a la concentración del capital, dejando una fuerza de trabajo excedentaria⁶⁷ (Netto, 1995; Castel, 1997; Antunes, 1995; Behering, 1998) que crecía día a día.⁶⁸

En este contexto de transformaciones en las formas de organización de la producción y el trabajo, y en el entramado institucional garante de la reproducción social, el Estado es redimensionado a partir del dismantelamiento del

66 El modo de regulación sociopolítica es entendido como la materialización del régimen de acumulación «que toma a forma de normas, hábitos, leis, redes de regulamentação, etcétera, que garantam a unidade do processo, isto é, a consistência apropiada entre comportamentos individuais e o esquema de reprodução» (Harvey, 1992: 117). Refiere al «complejo entramado institucional» de hábitos y normas culturales que aseguran la reproducción del sistema capitalista, convenciones e instituciones, las cuáles regulan y reproducen un determinado régimen de acumulación. Por su parte, para Castel (1997: 20), es la implementación de sistemas de regulación, que no son los del mercado, lo que define el espacio de lo social, cuya finalidad consiste en cubrir la brecha existente entre la organización política y el sistema económico.

67 El fenómeno del excedentismo de la fuerza de trabajo responde a los requerimientos de maximización de las oportunidades de acumulación y concentración del capital, los que exigen al capitalista tener que producir cada vez más por unidad de capital invertido utilizando un número menor de trabajadores: la relación trabajo vivo-trabajo muerto en el proceso productivo se amplía en beneficio del desarrollo tecnológico (Netto, 1995).

68 Frente a esta situación varios autores han cuestionado la centralidad de la categoría «trabajo» para la comprensión de la realidad social actual. Se comparte con Netto que «na verdade, infirmando as falsas tesis acerca do fim da “sociedade do trabalho”, o que se registra são mutações (ou, como prefere Antunes, metamorfosis) no “mundo do trabalho”» (Netto, 1996: 94).

Estado de bienestar.⁶⁹ La «retirada de lo social»⁷⁰ por parte del Estado, unida a la reestructuración productiva y la revolución tecnológica, ha implicado la desprotección de sectores cada vez más amplios de la población.

Esta es la lógica que subyace a la «cuestión social» contemporánea:
a) Se puede aumentar la producción disminuyendo el empleo. (En el límite se puede producir el doble con la mitad de los empleos actuales) y b) La inserción en el mercado de trabajo emergente requiere una reconversión de la fuerza de trabajo que ningún espontaneísmo de las fuerzas del mercado puede garantizar (Tenti, 2000:86).

En palabras de Netto (1995: 77), la cuestión social hoy intenta responder a la interrogante de qué hacer con los desempleados, o más exactamente, qué hacer con los «inempleables», «los supernumerarios» (Castel, 1997). Esta lógica que subyace a la cuestión social contemporánea interpela la eficacia de un esquema de protección social basado en el seguro social y la asistencia.⁷¹ Los nuevos dispositivos de gestión poblacional⁷² emergen como respuesta al desmantelamiento de los Estados de bienestar y a la pérdida de eficacia de un modelo de protección social fuertemente asociado a la integración al mundo del trabajo.

Las políticas sociales denominadas focalizadas, de segunda generación o de inserción (Castel, 1997) se colocan hoy como un componente más en la reforma del Estado (Midaglia, 1995; 1997b), donde la eficiencia pasa a constituirse en un (pre)requisito indispensable de calidad en la gestión, y donde se desregula la inclusión (desprotección) y se regula la exclusión (Grassi, 1994) en los límites de la «sociedad oficial» (Netto, 1996: 96).

El pasaje de la denominada «edad de oro» del capital (1945-1973) a la era del «derrumbamiento» (1973-1991) permite a Hobsbawm (1995) caracterizar las transformaciones en el modo de organización del capitalismo. Es en la edad de oro que se desarrollan los sistemas de protección social en los países capitalistas avanzados, culminan los dominios colonialistas, se produce el largo equilibrio entre superpotencias que caracterizó la guerra fría, se acelera el avance tecnológico y tiene lugar una trascendental transformación en las condiciones de vida de una

69 En el capítulo 3 se caracteriza la forma particular que asumió el Estado de bienestar en el Uruguay y el alcance de su desmantelamiento.

70 El entrecomillado obedece a que la expresión no traduce exactamente una situación de hecho, sino más bien indica una tendencia en la intervención social del Estado, donde la pretensión de reducir el gasto público limitaría, en principio, su capacidad institucional de actuación en el campo social. Castel (1997) sostiene que la desaparición del Estado social puede leerse como una metáfora más que como una desaparición del papel del Estado en el abordaje de la cuestión social. Netto (1995: 81) se ha referido a esta transformación en tanto «Estado mínimo» que constituiría «o Estado máximo para o capital».

71 Este punto será retomado para su análisis en el capítulo siguiente.

72 Los dispositivos de gestión poblacional son entendidos como formas de regulación sociopolítica materializadas en políticas sociales. Concebidos de este modo, su análisis permite comprender la intervención sociopolítica sobre las manifestaciones de la cuestión social, así como las alteraciones derivadas del tránsito hacia la flexibilidad del otrora régimen de acumulación rígido.

gran parte de los habitantes del planeta que mejoran sustancialmente sus niveles de bienestar. Y junto con el derrumbamiento aparece un conjunto de fenómenos vinculados a la caída del mundo comunista europeo, el fin de la guerra fría, la crisis de la economía mixta, la ofensiva neoliberal, la creciente mundialización de la economía, la crisis del Estado nación, la emergencia de una nueva división internacional del trabajo y los impactos de la nueva era tecnológica e informática.

Las principales transformaciones sociales señaladas por Hobsbawm (1995) son:

1. En la esfera de la producción:
 - la mundialización del capital a través de la extensión de las empresas multinacionales, la destrucción de las barreras de protección aduanera y de otras formas de intervención del Estado en la economía, del desplazamiento del capital productivo a financiero, favoreciendo la movilidad del capital; y
 - la reestructuración productiva que conduce a formas de producción segmentada, horizontalizada y descentralizada («fábrica difusa»), articulando supranacionalmente las unidades productivas y consolidando una división del trabajo a nivel mundial (productores de materias primas, productores de tecnología), además de promover una revolución tecnológica que al economizar trabajo vivo hace crecer la fuerza de trabajo excedentaria.
2. En la esfera social: se complejiza la estructura de clases mediante la sumatoria de nuevas determinaciones (edad, sexo, raza, etcétera),⁷³ las identidades colectivas (vinculadas básicamente a la participación sindical) tienden a ser sustituidas por nuevas identidades apoyadas en las nuevas determinaciones que operan sobre la estructura de clases; se modifica la estructura familiar y se transforman los patrones de sociabilidad; se incrementan los segmentos desprotegidos frente a la restricción en las garantías sociales.
3. En la esfera política: se señala la crisis de la clase trabajadora a partir de los cambios en el mundo del trabajo, la aparición de nuevos movimientos sociales reclamando por nuevos derechos y la ampliación del estatus de ciudadano con dificultades para articular políticamente una pluralidad de intereses, el redimensionamiento del rol del Estado donde disminuye su acción reguladora, recortando derechos sociales y formas de protección social.
4. En la esfera cultural: se señala su colonización por la lógica del capital en la que las configuraciones culturales asumen la forma de mercancía;

73 «[...] as determinações de classe prosseguem operantes —e fundamentalmente operantes: é impossível apreender a dinâmica social contemporânea da ordem burguesa sem referênciá-las. Entretanto, essa referência deve considerar plurivocamente tais determinações numa estrutura de classes altamente complexificada e, ainda, deve ponderar sua gravitação com determinações de outras naturezas [...]» (Netto, 1996: 93).

se introducen nuevos patrones de consumo y se consolida una cultura de consumo, al tiempo que el proceso de destradicionalización conduce a la puesta en cuestión de los papeles y los modelos de relación prescritos socialmente, lo que retomaremos en el punto siguiente.

Individualización, destradicionalización y riesgo

Los procesos de individualización y destradicionalización en condiciones de modernidad tardía permiten interpretar la cuestión del riesgo como producto de su interrelación. Para profundizar en el análisis de ambos procesos se vuelve necesario explicitar los contenidos aquí atribuidos a algunos conceptos centrales para su comprensión.

La tradición es entendida como una narrativa ordenadora de la vida social. Se trata de una construcción social utilizada para ejercer el poder (Hobsbawm *apud* Giddens, 2000). Para Giddens (2000), «lo distintivo de la tradición es que define una especie de verdad [...] una tradición ofrece un marco para la acción que permanece prácticamente incuestionable». Las tradiciones se caracterizan:

1. por su permeabilidad frente al cambio, lo que les permite desarrollarse y modificarse a lo largo del tiempo,
2. por constituirse en propiedades de grupos y comunidades, pues no son una cualidad del comportamiento individual, y
3. que sí por representar la influencia de un pasado colectivo sobre el presente.

A partir de esta forma de entender la tradición, el proceso de destradicionalización es comprendido, no como la ausencia de tradiciones, sino como un proceso en el que la tradición, al ser puesta en cuestión, pierde su eficacia simbólica, dejando de constituirse en un mandato que ordena las trayectorias individuales.⁷⁴

También es preciso clarificar qué se entiende por individualización. Para ello comencemos por distinguir individualización de individuación.⁷⁵ Por ‘individuación’ se entiende la construcción de la identidad, en fuerte asociación con la emancipación del yo y en consonancia con el aumento del dominio sobre la propia vida. La ‘individualización’ refiere a la transformación de las condiciones y los soportes sociales en los que se realiza el proceso de individuación.⁷⁶ Desde

74 «Em termos culturais, isso significa que na modernidade tardia assiste-se a uma descomposição das fontes de significado coletivas (consciência de classe, fé no progresso, etcétera) as quais tornam-se objetos de desencantamento e esgotamento, ao mesmo tempo em que sua perda leva às instituições a depositarem as funções de suporte nos indivíduos» (Mitjavila *et al.*, 2004: 70).

75 En parte de la bibliografía analizada ambos conceptos son utilizados como sinónimos. En algunos casos, es necesario descifrar el sentido atribuido por el autor frente a posibles problemas de traducción.

76 De algún modo, lo que Beck entiende como ‘atomización’ aquí es asimilado a individualización: «Así que hay una gran diferencia entre la individuación, en la que existen recursos institucionales como los derechos humanos, la educación y el Estado de bienestar para hacer

este punto de vista, el proceso de individualización indica la ruptura de tejidos sociales que daban soporte a la individuación. La transformación en los dispositivos típicos de integración social modernos, las alteraciones del esquema de protección social y en el mundo del trabajo con el consecuente deterioro en los soportes colectivos se han acompañado de la creciente responsabilización individual frente al manejo de la propia vida.⁷⁷ La individualización social exige al individuo pagar los costos por los riesgos que asume, al tiempo que se retiran los soportes colectivos que servían de apoyo a la construcción de sí. En palabras de Bauman (2001), se asiste a un abandono del individuo por parte de la sociedad, desconociendo que la producción de riesgos y contradicciones es social e individualizando el deber de enfrentarlos.

La noción de individualización social remite a la percepción y definición de los problemas sociales como si fuesen problemas individuales, por medio de mecanismos que promueven la biografización y familiarización de lo social, esto es, la responsabilización creciente del individuo y de la familia en la construcción de sus trayectorias sociales. Este tipo de proceso se ha convertido en objeto de estudio privilegiado de las ciencias sociales en períodos recientes, principalmente en el marco de interpretaciones que asocian su emergencia al debilitamiento del Estado y de las instancias colectivas de acción social. Sin embargo, como algunos investigadores han advertido, sus raíces se encuentran en la construcción de la propia modernidad, pues esta presupone la existencia de un individuo que es forzado a ejercer su libertad para tomar decisiones en diversas circunstancias (vender la fuerza de trabajo, formar la propia familia, etcétera) y asumir las consecuencias de sus decisiones (Mitjavila *apud* Ortega, 2008: 14-15).

A partir de esta conceptualización se proponen dos niveles de análisis para comprender el proceso de individualización social. Uno de ellos remite a las transformaciones sociohistóricas de larga duración que pueden ser rastreadas y comprendidas en tanto alteraciones en las formas institucionales de la modernidad; al tiempo que se define un segundo nivel de análisis para identificar concretamente cómo se expresa el proceso de individualización social en tanto formas individualizadas de protección social.

Entendiendo el proceso de individualización como transformación en los soportes y las condiciones sociales en las que se realiza el proceso de individuación, se propone su análisis en condiciones de modernidad tardía y así se refiere a:

frente a la contradicción de las biografías modernas, y la “atomización”, en la que no los hay. La ideología neoliberal de mercado refuerza la atomización, con todas sus connotaciones políticas» (2001: 236).

77 «A erosão da proteção institucional, sendo uma causa, é também um efeito do novo darwinismo social. Os indivíduos são convocados a serem responsáveis pelo seu destino, pela sua sobrevivência e pela sua segurança, gestores individuais das suas trajetórias sociais sem dependências nem planos predeterminados. No entanto, esta responsabilização ocorre de par com a eliminação das condições que a poderiam transformar em energia de realização pessoal» (Santos *apud* Mitjavila *et al.*, 2004: 74).

1. la individualización en tanto responsabilización de problemas de origen social en individuos, familias y grupos determinados; y
2. la individualización en tanto ruptura de hilos que unían al individuo al entramado social general. Estos dos aspectos del proceso de individualización se registran como transformaciones contemporáneas de las formas institucionales modernas.
Por otro lado, es posible comprender cómo se expresa el proceso de individualización analizando;
3. la individualización como componente de un nuevo régimen de protección social donde las prestaciones asumen formas individualizadas; y
4. la individualización como identificación de la población beneficiaria y su incorporación en un registro documental.⁷⁸ Estos dos últimos aspectos serán desarrollados en el capítulo cuatro, al referir a la configuración de formas individualizadas de protección social, y en el capítulo cinco, donde se analizan en profundidad las alteraciones institucionales y tecnológicas en el caso objeto de este estudio.

Esta descomposición del proceso de individualización en niveles de análisis es justamente eso, una propuesta analítica que, por tanto, no desconoce que los aspectos desagregados se encuentran fuertemente enlazados en la realidad social.

Delimitados los contenidos a que refieren los procesos de destradicionalización e individualización en este trabajo, veamos cómo son interpretados por una parte del conocimiento producido en ciencias sociales.

A partir de la bibliografía analizada es posible identificar, grosso modo, dos perspectivas sobre la significación social del proceso de destradicionalización en la modernidad tardía. Por un lado, se encuentra un conjunto de trabajos desarrollados por Beck, Giddens y Lash, a quienes se puede reunir dentro de la denominada corriente de la «modernización reflexiva». Este grupo de autores acuerda en un punto de partida central: afirman que asistimos a una radicalización de la modernidad que desvincula a la sociedad industrial de sus premisas, lo que da lugar a otra modernidad. Se señala el pasaje de una sociedad industrial a una sociedad de riesgo, y se visualiza la individualización social como producto de la liberación del agente de las estructuras (Beck, Giddens y Lash, 1997).⁷⁹ Así como la sociedad industrial fue el soporte de la sociedad moderna, la sociedad de riesgo es el soporte de la sociedad tardomoderna.

78 Este es el sentido atribuido a la individualización en la obra de Foucault.

79 «Vivimos en una era en la que el orden social del Estado nacional, la etnicidad y la familia tradicional están en decadencia. La ética de la realización y el triunfo individual es la corriente más poderosa de la sociedad moderna. El personaje central de nuestro tiempo es el ser humano capaz de escoger, decidir y crear, que aspira a ser autor de su propia vida, creador de una identidad individual. Esa es la causa fundamental de las transformaciones en la familia y la revolución mundial de los sexos en relación con el trabajo y la política. Cualquier intento de crear un nuevo sentido de cohesión social tiene que partir del reconocimiento de que el individualismo, la diversidad y el escepticismo forman parte de la cultura occidental» (Beck, 2001: 234).

La creciente interpretación de los problemas sociales como problemas individuales o familiares sería una de las consecuencias de este proceso de radicalización de la modernidad. En la sociedad industrial, las condiciones de vida se organizan socialmente en clases y la descomposición del orden tradicional se lleva a cabo como un proceso revolucionario. Por su parte, en la sociedad del riesgo se abandonan estas premisas, desplegándose una reflexividad global sobre modos de vida que aparecen desinstitucionalizados, despojados del mandato de la tradición y en los que las determinaciones objetivas de clase pierden centralidad (Beck, 1998: 238-240).⁸⁰

Nos encontramos frente a un proceso de radicalización de la modernidad que desvincula la sociedad industrial de sus premisas, dando lugar a una sociedad de riesgo y a otra modernidad, donde:

1. la desigualdad asume formas individualizadas, y
2. la destradicionalización libera al sujeto de las determinaciones típicas de la sociedad industrial (clase, familia, género).

La globalización es entendida como un fenómeno signado por el desprendimiento de la tradición con una consecuente mayor libertad individual acompañada de la exigencia de construcción biográfica sin el mandato de la tradición.

La otra cara de la globalización es la destradicionalización [...]. Ello no quiere decir que la tradición no desempeñe ya ningún papel; con frecuencia ocurre todo lo contrario. Pero las tradiciones tienen que ser escogidas y, muchas veces inventadas, y solo tienen fuerza a través de las decisiones y la experiencia de los individuos. Las fuentes de identidad colectiva y de grupo y de significado que caracterizan a la sociedad industrial (identidad étnica, conciencia de clase, fe en el progreso), cuyas formas de vida y nociones de seguridad sostuvieron las democracias y economías occidentales hasta los años sesenta, pierden aquí su mística y se desintegran, exhaustas (Beck, 2001: 240).

Por su parte, Giddens entiende que es el proceso de individualización el que permite la liberación del peso de las estructuras en el agente. En consecuencia, el individuo está obligado a elegir y debe diseñar su proyecto de vida. Cada elección realizada conlleva riesgos que vuelven al individuo responsable por sus acciones. La noción de riesgo permite entender al individuo en un contexto donde la destradicionalización conduce a escenarios inciertos, lo que significa cambios profundos en la vida cotidiana. En este contexto adquiere centralidad el manejo de información para la administración de los riesgos y la toma de decisiones biográficas. Este autor afirma que nos encontramos en una sociedad postradicional donde el control cede lugar a la contingencia:

80 «La gente solía nacer en sociedades tradicionales, igual que nacían en determinadas clases sociales o religiones. Hoy, hasta al propio Dios hay que escogerlo [...] Los individuos se transforman en actores, constructores, malabaristas, directores de sus propias biografías e identidades, pero también de sus vínculos y redes sociales» (Beck, 2001: 235).

En contextos postradicionales, no tenemos más elección que elegir cómo ser y cómo actuar [...] [las elecciones] son modos de hacerse cargo de la multiplicidad de posibilidades que ofrece cualquier aspecto de la vida cotidiana cuando se mira de la forma apropiada (Beck, Giddens y Lash, 1997: 97).

La libertad del agente frente a las estructuras es uno de los efectos que observan Beck, Giddens y Lash (1997) en tanto producto de este conjunto de alteraciones: a partir de la disminución de los constreñimientos de naturaleza estructural, el individuo se ve obligado a tomar decisiones sobre su vida cotidiana en forma libre y autónoma. Ello no equivale a negar la existencia de mandatos institucionales: las directrices institucionales obligan al individuo a gobernar su propia vida.⁸¹

La interpretación de la destradicionalización y la desregulación en las protecciones sociales, en tanto liberación de los individuos frente a constreñimientos normativos y frente al Estado protector, es lo que permite a Giddens señalar la realización de un proceso de individualización que libera a los agentes de las estructuras.⁸² Se cuestiona la intervención que el Estado de bienestar llevó adelante sobre la pobreza, criticando la producción de dependencia en relación con los servicios asistenciales. Es así que para este autor «cuando pensamos en la política global, ya no es útil concebir algún tipo de gigantesco Estado redistributivo del bienestar. Tenemos que pensar en otros términos [...] las medidas adoptadas para contrarrestar el subprivilegio deben ser capacitadoras» (Beck, Giddens y Lash, 1997: 233-234).

De la mano del debilitamiento de las instancias típicamente modernas de integración social, asociadas fundamentalmente a la acción reguladora y protectora del Estado y a la participación en el mundo del trabajo asalariado, surge una creciente responsabilización de los individuos por los resultados obtenidos en la construcción de su proyecto biográfico:

81 «Nuestra propia vida, por tanto, depende por completo de las instituciones. En el lugar de las tradiciones vinculantes aparecen directrices institucionales que organizan la vida personal. La diferencia cualitativa entre las vidas tradicionales y las modernas no es —como muchos creen— que, en las viejas sociedades empresariales y agrarias, diversos controles y pautas sofocantes reducían al mínimo la capacidad de decisión del individuo en su propia vida, mientras que ahora no persiste casi ninguna de esas limitaciones. En realidad, en la jungla burocrática e institucional de la modernidad, la vida está más atrapada en redes de directrices y regulaciones. La diferencia crucial es que las directrices actuales obligan a la gente a organizar y llenar de contenido sus biografías [...]. Hoy, en cambio, muchas directrices de distintos tipos —en el sistema educativo, el mercado de trabajo o el Estado de bienestar— incluyen exigencias de que los individuos gobiernen sus vidas, so pena de sanciones económicas» (Beck, 2001: 236).

82 En un mismo sentido, se establece que «si la modernización simple significa sometimiento, la modernización reflexiva implica el potenciamiento de los sujetos. Si la modernización simple nos da el escenario foucaultiano de atomización, normalización e individuación, su contrario reflexivo abre una genuina individualización, abre posibilidades positivas de subjetividad autónoma respecto a nuestros entornos naturales, social y psíquico» (Beck, Giddens y Lash, 1997: 141).

La otra cara de esta obligación de ser activos es que el fracaso se vuelve personal y deja de percibirse como una experiencia de clase en una «cultura de la pobreza». Va acompañada de diversas formas de responsabilidad con uno mismo. Si la enfermedad, la adicción, el desempleo y otras desviaciones de la norma se solían considerar golpes del destino, hoy en día se hace hincapié en la culpa y la responsabilidad individual. Vivir nuestra propia vida significa asumir la responsabilidad de las desgracias personales y los hechos inesperados. En general, no se trata solo de una percepción individual, sino de una atribución vinculante desde el punto de vista cultural (Beck, 2001: 237).

La obligación de ser activos, la personalización del fracaso y la responsabilidad individual no constituyen características fundantes de la modernidad tardía. La modernidad como tal significó la responsabilización creciente del individuo al ser desanclado de los lazos feudales, comunitarios y familiares para ser concebido como un individuo «libre». La novedad parecería estar dada por el hecho de que, en condiciones de modernidad tardía,

... esta orientação pode ser mais extensamente interpretada como uma transformação global das relações entre os indivíduos e as instituições sociais (Rosanvallon, 1995). E em certa medida, a referida transformação, por sua vez, pode ser considerada como uma radicalização do padrão introduzido pela modernidade desde seus inícios, segundo a qual os sujeitos tanto individuais quanto coletivos são submetidos a uma «lógica de mercado» simbólica. A modernidade cria, então, uma situação na qual selecionar e escolher representam verdadeiros imperativos socio-culturales [...]. (Mitjavila *et al.*, 2004: 72)⁸³

Lash, marcando una relativa distancia con respecto a las reflexiones de Beck y Giddens, plantea que en este nuevo contexto existen «ganadores de la reflexividad» y «perdedores de la reflexividad».⁸⁴ Perdedores son los nuevos excluidos, a los que Lash se refiere como una nueva clase o subclase «que ha sido degradada a partir del proletariado clásico de la modernidad simple» (Beck, Giddens y Lash, 1997: 161). Entiende que existen «condiciones estructurales», que refieren a «un conjunto articulado de redes globales y *estructuras de información y comunicación*» (: 149), y que es el acceso o no acceso de los individuos a dichas estructuras lo que define la presencia de ganadores y perdedores de la reflexividad:

83 ... esta orientación puede ser más ampliamente interpretada como una transformación global de las relaciones entre los individuos y las instituciones sociales [...]. Y en cierta medida, la referida transformación, a su vez, puede ser considerada como una radicalización del padrón introducido por la modernidad desde sus inicios, según la cual los sujetos tanto individuales como colectivos son sometidos a una «lógica de mercado» simbólica. La modernidad crea, entonces, una situación en la cual seleccionar y escoger representan verdaderos imperativos socioculturales.

84 «[...] ¿cuán “reflexiva” puede ser una madre soltera en un gueto urbano? Beck y Giddens escriben con perspicacia sobre la autoconstrucción de narraciones vitales. ¿Pero cuánta libertad de la “necesidad” de la “estructura” y de la pobreza estructural tiene esta madre para autoconstruir sus propias “narraciones vitales”?» (Beck, Giddens y Lash, 1997: 149).

La mejor forma de entender este nuevo contexto es contrastarlo con el capitalismo industrial, en el que las «oportunidades de vida» y la desigualdad de clase dependían del lugar de un agente en el modo de producción y de su acceso a él. En la modernidad reflexiva, las oportunidades de vida —el resultado de quiénes han de ser los ganadores de la reflexividad y quiénes los perdedores de la reflexividad— depende, por contraste, del lugar en el «modo de información». Las oportunidades de vida en la modernidad reflexiva son cuestión de acceso no al capital productivo o a las estructuras de producción, sino del acceso a y del lugar en las nuevas estructuras de información y comunicación (Beck, Giddens y Lash, 1997: 150).

Por otro lado, es posible agrupar a un conjunto de autores que —sin desconocer las particularidades de sus producciones y sin constituirse en una corriente de pensamiento— acuerdan en que asistimos a procesos de destradicionalización e individualización social, que adquieren una significación sociopolítica que los distancia de aquella atribuida por los autores de la corriente de la modernización reflexiva. Hemos agrupado dentro de esta perspectiva a Hobsbawm, Žižek, Bauman⁸⁵ y Castel, recuperando sus aportes en torno a los procesos reseñados.

El «triumfo del individuo sobre la sociedad» es señalado por Hobsbawm dando cuenta de la ruptura de hilos que unían al individuo en texturas sociales. En ese sentido, el proceso de individualización remite a los procesos de descolectivización producto, básica y fundamentalmente, de las transformaciones operadas en el mundo del trabajo. De este modo, es posible afirmar que individualización y destradicionalización son procesos genéticamente vinculados y sobre ellos reposa el imperativo de hacer uso de nuestra libertad en la construcción biográfica: es uno de los sentidos posibles de la afirmación acerca de que el agente se libera de las estructuras.

A revolução cultural de fins do século xx pode assim ser mais bem entendida como o triunfo do indivíduo sobre a sociedade, ou melhor, o rompimento dos fios que antes ligavam os seres humanos em texturas sociais. Pois essas texturas consistiam não apenas nas relações de fato entre seres humanos e suas formas de organização, mas também nos modelos gerais dessas relações e os padrões esperados de comportamento das pessoas umas com as outras; seus papéis eram prescritos, embora nem sempre escritos (1995: 328).⁸⁶

85 Bauman es quien se encuentra más próximo a los desarrollos de los autores pertenecientes a la corriente de la modernización reflexiva. De todos modos, parte de sus preocupaciones y sus reflexiones se centran en aquello que «el nuevo individualismo aclama en teoría y promete cumplir si bien no lo hace» (2001), a saber: «El abismo que se abre entre el derecho de autoafirmación y la capacidad de tener dominio sobre los escenarios sociales que hacen viable o poco realista esa autoafirmación es al parecer la principal contradicción de la segunda modernidad» (2001: 63).

86 La revolución cultural de fines del siglo xx puede ser entendida como el triunfo del individuo sobre la sociedad, o mejor, la ruptura de los hilos que antes ligaban a los seres humanos en

Los lazos familiares y comunitarios fueron minados en su capacidad de ligar a las personas unas con otras, siendo reducidos a manifestaciones de preferencias y deseos individuales, lo que produce incertezas e inseguridades. El nuevo individualismo moral redujo el problema de los valores al único denominador de la irrestricta libertad del individuo (Hobsbawm, 1995: 330-332, traducción libre).

La modernidad ha sido un proceso caracterizado por el desprendimiento del individuo de los anclajes comunitarios, permitiendo su constitución como tal. En ese sentido, a lo que asistimos hoy, o sea, aquello que se presenta como novedad es un proceso denominado radicalización de la modernidad o modernidad tardía o segunda modernidad. Dicho proceso se acompaña de la destradicionalización de las narrativas colectivas que balizan de la vida social, así como de la crisis de las instituciones modernas de integración y protección social. La exclusión en el mundo del trabajo es uno de los fenómenos donde tal triunfo y ruptura se expresan, siendo esta ruptura acompañada y reforzada por un proceso de destradicionalización de las narrativas colectivas que conduce a la puesta en cuestión de modelos y papeles prescritos socialmente.

Así como la responsabilización de los individuos por sus elecciones no se constituye en una característica propia de la modernidad tardía, tampoco lo es la interpretación de los problemas sociales en clave de «disposiciones psicológicas», tal como lo plantea Beck.⁸⁷ El tratamiento históricamente dado a las manifestaciones de la cuestión social responde a esta lógica de reubicación de problemas de orden estructural en tanto problemas de salud, vivienda, adaptación, socialización, etcétera, padecidos por individuos singulares y concretos. Lo que aparece en condiciones de modernidad tardía es un desplazamiento de los agentes responsables de la protección social a través de la precarización de los soportes de protección e integración típicamente modernos y la apelación a la responsabilidad individual en el desarrollo de estrategias de autocuidado. Este desplazamiento es una señal del «triunfo cultural del neoliberalismo» (Grassi, 2004) que logra imponer la responsabilidad individual por encima de la social en el universo simbólico hegemónico.

Por su parte, Žižek (2001) entiende a la sociedad de riesgo como un producto de la globalización de la reflexividad en la que el individuo se encuentra obligado a reactualizar el texto de la tradición en cada situación. Refiere a la destradicionalización como la «inexistencia del otro», afirmando que este proceso no conduce como principal resultado a un incremento de la libertad individual sino que aumentan las angustias de la existencia. La naturalización del riesgo, con el consecuente ocultamiento de sus raíces socioeconómicas, se

texturas sociales. Pues esas texturas consistían no solo en relaciones de hecho entre seres humanos y sus formas de organización, sino también en los modelos generales de esas relaciones y los patrones esperados de comportamiento de las personas unas con otras; sus papeles estaban prescritos, aunque no siempre escritos.

87 «Si uno tiene una vida propia, el fracaso también es propio. Por consiguiente, fenómenos de crisis sociales como el paro estructural se pueden convertir en una carga de riesgo sobre los hombros de los individuos. Los problemas sociales se pueden convertir directamente en disposiciones psicológicas [...]» (Beck, 2001: 240).

constituye en el punto central de crítica hacia las reflexiones de los autores de la modernización reflexiva.

Este autor responde a los planteos de Beck y Giddens sosteniendo que estamos frente al mismo sujeto racional de la Ilustración. Es la posición de tener que «tomar decisiones acerca de materias que afectan de modo fundamental nuestras vidas, pero sin contar con una base adecuada de conocimientos» lo que se presenta como característico en el contexto actual, y agrega que:

la opacidad se basa en el hecho mismo de que la sociedad actual es totalmente reflexiva, de que ninguna naturaleza o tradición proporciona una base firme sobre la que podamos apoyarnos, e incluso experimentamos nuestros impulsos más íntimos como resultado de nuestras elecciones. ¿Cómo hay que alimentar y educar a los niños? ¿Cómo debemos proceder para la seducción sexual? ¿Cómo y cuánto tenemos que comer? (Žižek, 2001: 357).

Sostiene Bauman (2001) que el individuo es entendido como responsable de sí mismo, desconociendo que depende de condiciones que escapan a su aprehensión. Esto aparta la culpa de las instituciones y la coloca en la inadecuación del yo: ya no hay salvación por la sociedad, el individuo es abandonado a una lucha solitaria.

Si se ponen enfermos es porque no fueron lo suficientemente decididos e ingeniosos como para seguir el régimen sano. Si siguen estando desempleados es porque no aprendieron la técnica para salir con bien de una entrevista o porque no se esforzaron lo suficiente en buscar empleo o porque pura y simplemente tienen poca inclinación al trabajo [...] Esto es, al menos, lo que se les dice... y lo que han llegado a creer, de manera que se comportan «como si» esto fuera la verdad del asunto (2001: 59-60).

Esto que, para Bauman (2001: 60), ha acompañado al desarrollo de la modernidad, se presenta hoy como un «creciente abismo» entre la individualidad «como si no» y la individualidad como «capacidad práctica para la autoafirmación».

En su análisis sobre las transformaciones en las formas de organización de la producción y el trabajo, afirma que la vida laboral se ha convertido en una incertidumbre, lo cual se convierte en una «poderosa fuerza *individualizadora*» en la medida en que torna borrosa cualquier referencia a unos «intereses comunes» (Bauman, 2001: 35).

La dificultad por encontrar referencias para la previsión de una trayectoria es lo que hoy angustia al individuo, y ya no la imposición de un modo de vida. Refiere a la falta de «recetas claras para una vida decorosa, de puntos de orientación fijos y constantes, de un destino previsible para el itinerario de la vida» (2001: 56).⁸⁸

88 «Lo que la mayoría de los críticos no analizan tampoco es que este mundo, como cualquier otro mundo humano, lo hacen los seres humanos; lejos de ser producto de unas inescrutables e inquebrantables leyes de la naturaleza lo es, en no poca medida, de lo que solo se puede llamar *la economía política de la incertidumbre*» (Bauman, 2001: 65).

El individuo no tiene otra opción que hacer uso de su libertad tomando decisiones que afectarán el curso de su vida sin contar con narrativas colectivas que ordenen/estructuren sus alternativas de acción. El imperativo de la libertad encuentra al individuo por fuera o en los límites de un sistema de protección social cada vez más precarizado y flexibilizado que ha abandonado el metaobjetivo de la integración social y que retraduce problemas sociales como problemas individuales de percepción y gestión de riesgos sociales. Los «actores individualizados» han sido desincrustados del «cuerpo republicano de la ciudadanía» (Bauman, 2001: 62).

Bauman afirma que la libertad de opción individual aparece limitada por dos conjuntos de restricciones: uno que remite a la agenda de opciones efectivamente disponibles, y otro que se encuentra definido por el código de elección, el cual comprendería las reglas que indican a partir de qué criterios se debe optar por una cosa u otra y cuándo determinada elección resulta adecuada o no (Mitjavila, 2006). De este modo, entiende por desconstrucción de la política, el debilitamiento de las instituciones políticas como productoras de código (parámetros para la toma de decisiones) y agenda (abanico de alternativas efectivamente disponibles). Tal como observa Mitjavila (2006), ello no conduce necesariamente a una ampliación de los márgenes de libertad individual, sino que, por el contrario, el debilitamiento de las instituciones políticas como creadoras de código y agenda cederá lugar a otras fuerzas en el desarrollo de tal papel:

El repliegue o autolimitación del Estado tiene como efecto más destacado una mayor exposición de los optantes tanto en impacto coercitivo (agendador) como adoctrinante (codificador) a fuerzas esencialmente no políticas, primordialmente aquellas asociadas a los mercados financieros y de consumo» (Bauman *apud* Mitjavila, 2006).

Por su parte, la distinción que Castel (2004) realiza entre tipos de riesgos⁸⁹ es clave para profundizar el análisis acerca del proceso de individualización. De esta distinción surgen los principales puntos de crítica hacia los planteos de Giddens y Beck fundamentalmente. Advierte sobre la usual confusión entre riesgos de distinta naturaleza y establece tres configuraciones del riesgo: por un lado,

1. los riesgos sociales, vinculados a las trayectorias ocupacionales, cuyo enfrentamiento ha sido socializado más o menos exitosamente mediante los seguros sociales; por otro,
2. los riesgos vinculados a ciertos grupos poblacionales considerados de riesgo en donde hay personas percibidas como peligrosas, cuyo enfrentamiento ha sido históricamente a través del encierro y la vigilancia preventiva, y que hoy, con la incorporación de las herramientas de la

89 «Cuando los riesgos se suman y nos reducen a la impotencia porque ya no sabemos de qué lado agarrarlo, entonces lo previo es evitar la amalgama, es decir distinguir entre los riesgos. Sin dudas hay algunos más o menos importantes y también otros que podemos manejar y encausar, y otros contra los que no podemos hacer nada o casi nada, y seguramente no sirve de nada temblar delante de ellos» (Castel, 2008: 2).

informática, se ha desarrollado sin necesidad de un relacionamiento cara a cara; y también hay que considerar

3. una nueva generación de riesgos derivados de las consecuencias descontroladas del desarrollo científico y tecnológico⁹⁰ «y encontramos aquí entonces a Ulrich Beck y su sociedad en riesgo [...]. Podríamos decir que Beck sumó todos los riesgos para una representación de la sociedad donde el riesgo es omnipresente, donde estamos como asediados por los riesgos» (Castel, 2008: 4).

A partir de la diferenciación entre riesgo y peligro, Castel entiende este tercer conjunto de riesgos como peligros, en la medida en que no son previsible y, por lo tanto, no pueden ser conjurados mediante el mecanismo del seguro social. Las contingencias vitales son susceptibles de ser controladas, mientras que las amenazas y los peligros no lo son. La noción de riesgo refiere a la probabilidad de ocurrencia de un acontecimiento previsible, siendo el seguro el mecanismo por excelencia de control de los riesgos.⁹¹

Castel (2004) plantea que la generalización indiscriminada de los riesgos implica una nueva forma de entender lo social en la que el individuo es responsabilizado por la protección frente a estos. Jerarquizar los nuevos riesgos significa abandonar el carácter colectivo de la protección social que caracterizó la intervención sobre los denominados riesgos clásicos. La exacerbación y la relevancia que en los últimos años se ha dado al tratamiento de este tipo de riesgo-peligro por parte de las ciencias sociales han sido utilizadas como fundamento de discursos e iniciativas de protección fuertemente individualizadoras que ponen en cuestión la eficacia de los soportes colectivos de protección social.

90 El desconcierto experimentado con esta nueva generación de riesgos, consecuencia del desarrollo modernizador, ha puesto en jaque al núcleo duro de la modernidad y sus promesas: en lugar del control de la naturaleza por parte de la humanidad y de la conquista de la emancipación humana, asistimos a la proliferación de la inseguridad social.

91 El seguro social ha sido el dispositivo más generalizado de las formas de protección típicas de los Estados de bienestar y ha significado una forma particular de relación individuo-sociedad. En palabras de Rosanvallon, «al pasar de la noción subjetiva de comportamiento y responsabilidad individual a la noción objetiva de riesgo, el seguro invitaba a mirar lo social de manera diferente [...]. El enfoque en términos de riesgo, en efecto, remite en primer lugar a una dimensión probabilística y estadística de lo social (el riesgo es calculable) que permite relegar al segundo plano el juicio sobre los individuos. Cuando las situaciones se aprehenden en términos de riesgo, la cuestión de las culpas personales y de las actitudes individuales pasa a ser secundaria» (1995: 23). Plantea este autor la emergencia de un problema de escala en relación con los riesgos, en consonancia con los análisis de los teóricos de la modernización reflexiva: «Sin duda, la noción de riesgo sigue siendo pertinente. Pero ha cambiado de escala, como se lo subrayó con justeza. Lo que hoy en día constituye cada vez más un problema es el *riesgo catastrófico*: riesgos naturales (inundación, terremoto), accidentes tecnológicos mayores, daños de gran amplitud al medio ambiente. Estas amenazas ya no conciernen a individuos sino a poblaciones enteras, incluso a naciones. La socialización de los riesgos que lleva adelante el seguro ya no puede ser operativa en estos casos» (Rosanvallon, 1995: 29). Más que un problema de escala, Castel (2004) dirá que se trata de situaciones de peligro y no de riesgos, y que asimilar estos tipos de riesgos justifica el desmonte de las formas colectivas de protección.

En el comienzo de este capítulo se afirmó que la cuestión del riesgo se sitúa en la interrelación entre los procesos de destradicionalización e individualización. De este modo, con el discurso sobre el riesgo, se abre una incertidumbre radical opuesta a las certezas proporcionadas por las tradiciones. Asistimos a la apertura de escenarios probables a partir de construcciones autobiográficas mediadas por decisiones individuales no desprovistas de riesgos. En este sentido, el discurso del riesgo suministra parámetros que acompañan la toma de decisiones biográficas, sustituyendo el papel desempeñado por la tradición, pero ya no como *verdad*, sino como *probabilidad*, ya no bajo la forma de *mandato*, sino bajo la forma de *elección*. Por otro lado, y en relación con el proceso de individualización, el discurso del riesgo permite la caracterización de comportamientos individuales susceptibles de ser entendidos como de riesgo. La significación que ha asumido la cuestión del riesgo en la sociedad contemporánea parece derivarse de la creciente individualización de lo social.

El desmoronamiento de tradiciones ordenadoras de la vida colectiva es central para comprender un escenario en el que el individuo adquiere carácter protagonista, siendo colocado como redactor de una «narrativa del yo». A diferencia de la tradición, que siempre refiere a un colectivo, el discurso de riesgo refiere a características individualizables, permitiendo la interpretación de problemas sociales en tanto *handicaps* individuales y el diseño de soluciones individuales (Douglas, 1996).

Si la destradicionalización significa la puesta en cuestión de narrativas colectivas —construidas en función de condiciones similares de vida para grandes grupos de la población—, volviendo predecibles las trayectorias vitales de los individuos, su consecuencia más inmediata es la exigencia de autoconstrucción de una narrativa del yo que refuerce el proceso de individualización.

En síntesis, es posible afirmar que el imperativo de construcción del yo es típicamente moderno, y bajo tal imperativo quedaban atrapados individuos en situaciones de desigualdad social que contaban con recursos también desiguales para hacer frente a tal mandato. Sin embargo, en condiciones de modernidad tardía, tal imperativo se acompaña de la pérdida o la precariedad de los soportes protectores y de la pérdida de eficacia simbólica de las narrativas ordenadoras de la vida social. Es este el sentido asignado a la individualización de las condiciones y los soportes en que se realiza el proceso de individuación.

La individualización social en la «era del derrubamiento» (Hobsbawm, 1995) trae consigo el despojo de los mecanismos de protección e integración construidos en un momento particular del transcurso de la modernidad en el que se pretendía la constitución de una «sociedad de semejantes»:

La paradoja es que una «descolectivización» o una «reindividualización» puedan tener consecuencias destructoras para el individuo. Pero esta paradoja está en curso a través de las transformaciones actuales de la sociedad salarial [...] Si algo inédito se ha producido en estos veinticinco años [...] es en mi opinión el desarrollo de un

nuevo proceso de individualización que pone en cuestión las pertenencias colectivas de los individuos [...] no solamente se pierden las protecciones que habían sido construidas por el Estado, sino que se dispone de pocas posiciones de repliegue para hacer frente a esas nuevas carencias (Castel, 2003: 53-54).

Cuando la protección y la seguridad dejan de estar atadas a soportes colectivos y adoptan formas individualizadas, los objetos en los que repara son aquellos que generan la ilusión de control por parte de los individuos: el cuidado de nuestro cuerpo, la higiene de los alimentos, la dieta adecuada, etcétera. En otras palabras, la protección y la seguridad dejan de ser sociales, abandonando los objetos vinculantes socialmente; la protección y la seguridad se ocupan de los denominados nuevos riesgos, relacionándolos básicamente a estilos y modos de vida, descuidando los riesgos clásicos susceptibles de una protección socialmente construida: la individualización se constituye como componente de un nuevo régimen de protección social donde las prestaciones asumen formas individualizadas.

Configuración del Estado de bienestar uruguayo y su transformación a partir de la década del setenta. Breve trayectoria de sus principales estrategias de protección social

Los contenidos desarrollados en los dos primeros capítulos refieren a procesos de larga duración que dan cuenta de ciertas transformaciones en las dimensiones institucionales de la modernidad y que caracterizan, fundamentalmente, a la denominada modernidad tardía o segunda modernidad. Dado el carácter global de las transformaciones acaecidas, sus efectos y sus consecuencias se extienden a lo largo del planeta, afectándolo en su totalidad, aunque de modo diverso. En el presente capítulo se propone particularizar la reflexión para el caso uruguayo, partiendo del supuesto de que las transformaciones institucionales y tecnológicas de los dispositivos de gobierno poblacional acaecidas en el período que nos ocupa son comprensibles a través de un análisis que ponga en juego aspectos coyunturales y dimensiones histórico-estructurales.

Se analiza la constitución del Estado de bienestar en Uruguay, en un primer momento, cuando se sentaron las bases de una protección social de carácter colectivo, para luego avanzar en la comprensión de su crisis y de las propuestas de reforma para enfrentarla, con especial atención en aquellos aspectos vinculados a la reconfiguración de las formas típicas de protección social.

Dado que el centro de interés del presente estudio está colocado sobre los dispositivos de intervención sociopolítica en el campo de la protección social, se pretende reseñar brevemente los principales tópicos sobre el proceso de constitución de los soportes colectivos típicos de la modernidad para el caso uruguayo, así como las reformas adoptadas a partir de su puesta en cuestión.

La constitución del Estado de bienestar en Uruguay

En las tres primeras décadas del siglo xx, y de la mano del proyecto político del batllismo, se fortalece la preocupación por la consolidación del Estado uruguayo, el cual puede ser caracterizado ya en aquel momento como «un Estado expandido que “coloniza” prácticamente todas las dimensiones del espacio social» (Ortega, 2003: 24).

Con el batllismo comienza a consolidarse un Estado planificador y regulador en materia económica y de las relaciones capital-trabajo e interventor en

materia de políticas sociales. Filgueira (1994: 17-22) señala que el estado social uruguayo se estructuró sobre cuatro pilares:

1. La asistencia pública, creada en 1919 con el objetivo de administrar las organizaciones benéficas (salud, enfermedad, locura, indigencia).
2. La instrucción pública, cuya génesis data de fines del siglo XIX, en el período dictatorial de Latorre. A inicios del siglo XX conserva los principios de laicidad, gratuidad y obligatoriedad, y se asiste a su expansión en este período.⁹²
3. La legislación laboral con la adopción de medidas reguladoras de las condiciones de trabajo y la consagración de ciertos derechos para los trabajadores (jornada de ocho horas, fijación de salarios mínimos, derechos de reunión y huelga, etcétera).
4. La política de retiro de la fuerza de trabajo (jubilaciones y pensiones a la vejez, invalidez y muerte para indigentes), que gesta un incipiente modelo de seguridad social.

Paralelamente a estos pilares, se diseñan políticas sociales marginales dirigidas a atender las necesidades de sobrevivencia de los sectores indigentes de la población (alimentación) y ofrecer medios para la resolución de ciertas necesidades sociales, tales como préstamos para el acceso a la vivienda.

Es posible afirmar que este sistema de bienestar combinó de manera excepcional los cuatro pilares arriba indicados y por ende propició la emergencia de una matriz de seguridad social abarcativa, capaz de atender los problemas vinculados a la protección laboral, la transformación económica y la integración social, generando así las bases de una sociedad hiperintegrada e igualitaria (Midaglia, 2000: 26).

A diferencia de los Estados sociales europeos, consecuencia del desarrollo de la sociedad industrial, el Estado de bienestar uruguayo es producto de la acción de una élite política que procuraba modelar una sociedad industrial. En ese sentido, Filgueira (1994: 35) sostiene que la asistencia social se constituyó en un medio para la modernización de un país de base económica ganadera, donde, a través de la inversión estatal y del empleo público, se diseñó una nueva estructura social urbana, procurando la creación de una clase media fuerte. Nacionalización, estatización e industrialización son procesos que se impulsan en el período batllista en materia económica; en lo social, el Estado se coloca como mediador en los conflictos a través de medidas de reparación social.

92 La educación se orientaba en varios sentidos: contar con mano de obra instruida mínimamente para desempeñarse en la industria incipiente y en los servicios, buscar la integración social, sobre todo de los inmigrantes, el control social, eliminar la barbarie y llegar a la civilización, en fin, se trataba de crear las bases para el desarrollo de una ciudadanía para un futuro estado liberal (Filgueira, 1994: 23-24).

La consolidación del Estado en las primeras décadas del siglo xx, en el marco de la constitución del régimen democrático de gobierno,⁹³ fue acompañada del pasaje de la visión de privilegios a la de derechos sociales (Castellanos en Ortega, 2003: 35). La redistribución de la riqueza y la ampliación democrática se articularon elevando los niveles de consumo y bienestar de la población, lo que permitió a Real de Azúa acuñar la expresión «sociedad amortiguadora», en la medida en que se consolidaba una sociedad relativamente igualitaria que moderaba los potenciales conflictos sociales y políticos (Serna, 2005).⁹⁴

En 1934, bajo la dictadura de Terra, se asiste a un nuevo impulso modernizador en la relación entre el Estado y la sociedad. En este período se mantienen los principios fundamentales del batllismo: «fue un batllismo para tiempos de crisis» (Filgueira, 1994: 38), en el que se promueven medidas legislativas tendientes a sentar o consolidar la institucionalidad pública en el campo social. En materia de políticas sociales, se promueve la construcción de un sustrato institucional a través de la creación del Código del Niño —disponiendo la constitución del Consejo del Niño como organismo regulador de los temas de infancia— y el Ministerio de Salud Pública, que balizarán la intervención sociopolítica «durante los siguientes cuarenta años» (Filgueira, 1994: 38).

Si bien la literatura sobre la configuración problemática de los Estados de bienestar en América Latina coincide en sostener que este no se desarrolló en la mayor parte de nuestros países, en Uruguay, el Estado de bienestar asumió características particulares que lo diferencian tanto de sus pares europeos como del resto de nuestro continente. Filgueira (1994) señala que el carácter fuertemente urbano del impacto de las medidas de bienestar ha llevado a algunos autores a cuestionar su alcance, no pudiéndose, por lo tanto, hablar de un Estado de bienestar.⁹⁵ Igualmente, se reconoce la temprana institucionalización de la acción social del Estado uruguayo que desarrolló políticas sociales de carácter universal y reguló las relaciones laborales y las condiciones de trabajo. La centralidad de la intervención del Estado desplazó a un conjunto de instituciones de carácter filantrópico cuya acción se reservó a ciertos grupos específicos. No se pretende aquí agotar este debate, pues trasciende los objetivos del presente trabajo y más allá de esta discusión, sí importa señalar que el Uruguay «fue co-

93 Según Filgueira (1994) no puede hablarse en el Uruguay del primer cuarto de siglo de una democracia de masas. La intervención ciudadana recién comienza a ser relevante en la tercera década del siglo con la consagración del voto de la mujer en 1938.

94 «Esta combinación de rasgos del desarrollo dio como resultado una sociedad “hiperintegrada” que anidó una serie de mitos colectivos del “país modelo”, “la Suiza de América”; la propensión al “consenso” democrático y aversión a los conflictos extremos; la “mesocracia”, ideología de clase media y del meritocratismo que legitimaba las diferencias sociales y el “mito del Estado” en tanto creador del orden político» (Serna, 2005: 46).

95 Filgueira (1994: 16) señala que «las políticas modernizantes en materia social se centraron más a nivel urbano que rural. El medio rural persistió en una modalidad precapitalista en su organización social. Ello ha llevado a algunos autores a desestimar el uso de la denominación Estado de bienestar para el caso uruguayo, por la cobertura eminentemente urbana del mismo pero también por el tipo, variedad y alcance de los dispositivos sociales del Estado».

nocido en los años cincuenta como el país pionero en el desarrollo del bienestar social. Se referían a la implantación, en la segunda década del siglo, de una serie de medidas que crearon un estado asistencial, providente y anticipador de demandas» (Filgueira, 1994: 10).

Migdaglia *et al.* (2007: 134) sostienen que existe cierto consenso en afirmar que el régimen social uruguayo se coloca como un «régimen de bienestar intermedio» que combina la protección de la población vía políticas públicas y mercado, característico de los países europeos, y la «seguridad informal», típica de América Latina, en la que el bienestar se apoya en redes sociales y familiares.

Tenti (2000) plantea que este «primer capitalismo» convirtió el trabajo humano en empleo mediante la regulación social de tal actividad, a partir de un sistema legal sancionado y administrado por el Estado. Denomina «capitalismo integrador» a aquel en el que se configuran los Estados de bienestar, permitiendo que parte de las necesidades de la población se vean satisfechas mediante la implementación de políticas públicas que operan una distribución secundaria por fuera de los mecanismos del libre mercado.⁹⁶

Un modo particular de política «keynesiana» informó buena parte de los modelos de desarrollo en América Latina entre 1930 y el modelo sustitutivo de importaciones, articulado teóricamente en el paradigma cepalino y en los aportes de Raúl Prebisch. En dicho modelo, el Estado asumió un rol central en el proceso de desarrollo económico y social. Apoyado en las divisas generadas por productos primarios de exportación, los aparatos estatales de la región financiaron el crecimiento de industrias orientadas a las producciones domésticas por la vía de subsidios y diversas medidas proteccionistas. Asimismo, el Estado cumplió el rol de absorber mano de obra excedente y de proveer el capital para obras básicas de infraestructura económica y social (Filgueira, 1998).

El modelo de industrialización por sustitución de importaciones operó en un contexto internacional que generó condiciones que lo viabilizaron. Durante la guerra y luego de esta se mantuvo una coyuntura internacional que dio continuidad a «los niveles de autonomía y protección que la guerra había originado», a través de la reconstrucción europea y la reconversión de la industria

96 «El mercado de trabajo es el lugar donde se realiza la distribución primaria de la riqueza producida. Sin embargo, el Estado, a través de sus políticas, opera una segunda distribución, llamada por esta razón “secundaria” que en principio tiene como objetivo, entre otras cosas, corregir las desigualdades producidas por la distribución primaria. Este modelo hizo que se considerara verosímil y posible la realización del derecho de ciudadanía social que garantiza a todos los individuos un grado de satisfacción determinado (“una vida digna”) de sus necesidades básicas, independientemente de su inserción en el mercado de trabajo. Detrás de este modelo de organización social que se dio en denominar “*welfare state*” existieron condiciones objetivas de desarrollo (capitalismo nacional, Estado interventor con políticas anticíclicas de cuño keynesiano, etcétera) y actores colectivos, con sus intereses, relaciones de fuerza, estrategias, conflictos, etcétera [...]. El advenimiento del Estado benefactor [...] marcó el punto más alto de lo que podríamos denominar el capitalismo integrador» (Tenti, 2000: 78).

norteamericana (D'Elía, 1982: 28). Asimismo, el impulso industrializador se apoyó en medidas concretas que el Estado adoptó en relación con el mercado interno: siendo la expansión del mercado interno una limitante del crecimiento industrial en un país demográficamente pequeño, la ampliación de la capacidad de consumo de la población se constituyó en el instrumento privilegiado para dinamizar la industria a través del aumento sostenido del salario real de los trabajadores. En este período se produjo una alianza entre los ganadores del impulso industrializador del neobatllismo: la burguesía industrial, la pequeña burguesía y la clase obrera (1982: 33). El modelo de desarrollo hacia afuera, basado en la exportación de productos primarios y en la acumulación interna de capital, se vio favorecido por la capacidad de la burguesía industrial de reinvertir productivamente parte de los beneficios alcanzados (Serna, 2005).

La preocupación por mantener el orden y la paz social orientó gran parte de las intervenciones estatales y permitió la configuración de un Estado anticipador de las demandas sociales.⁹⁷

Ya en 1950, el temor de un avance de los sectores gremiales provocó un giro en la política del neobatllismo: frente a una serie de conflictos gremiales surgidos por el aumento de la inflación, el gobierno decreta medidas prontas de seguridad. A mediados de los cincuenta se manifiestan los primeros síntomas de estancamiento económico: una acumulación de los déficits del balance de pagos y un agudo proceso inflacionario (D'Elía, 1982: 69). El agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones se expresa con fuerza en las décadas del sesenta y setenta, desembocando en «una crisis estructural de la sociedad uruguayana, el advenimiento de un régimen autoritario, una drástica reestructuración económica y un desarrollo social regresivo» (Serna, 2005: 46).

La crisis se produce en una nueva coyuntura mundial marcada por la consolidación hegemónica de los Estados Unidos. Los países latinoamericanos recurrieron a los préstamos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y se sujetaron a los planes de estabilización impuestos a cambio de la ayuda: «Utilizando los organismos internacionales, creando organismos regionales y promoviendo acuerdos bilaterales de 'ayuda', Estados Unidos desarrolló una superestructura que se constituyó en elemento esencial para el logro de sus objetivos» (D'Elía, 1982: 70-71).⁹⁸

97 En palabras de Luis Batlle: «lo sabio es continuar por ese camino saliéndole al encuentro a los justos reclamos que haga el pueblo para darles solución a través de la ley conscientemente estudiada, sin esperar reacciones violentas de quienes se sientan desatendidos u olvidados» (Discurso pronunciado el 14/08/47 *apud* D'Elía, 1982: 39).

98 Con respecto a la influencia de Estados Unidos sobre la política de este organismo internacional en particular, Orlansky toma a Wade para afirmar que: «más que una influencia gubernamental directa por parte de los Estados Unidos, es la “dependencia del Banco Mundial respecto de los mercados financieros internacionales y la congruencia autoconvalidante entre los valores de quienes poseen y administran el capital financiero y los del Estado norteamericano” lo que explica “la importancia determinante de los valores e intereses norteamericanos en el funcionamiento de la entidad”» (Wade *apud* Orlansky, 2005: 8).

Filgueira (1994: 13-15) enumera lo que entiende que han sido las causas que condujeron a la crisis del Estado social en Uruguay, a saber:

1. La falta de financiamiento atribuible al estancamiento económico acaecido a partir de los años cincuenta.
2. La particular estructura demográfica del país donde la relación entre la población activa y la pasiva es problemática en la medida en que se incrementan los retiros y las pensiones, al tiempo que la población laboralmente activa crece muy lentamente.
3. La falta de autonomía del Estado con respecto a los partidos políticos, donde el aparato burocrático se vuelve permeable a la política partidaria a través de la actividad de funcionarios y profesionales.
4. La burocratización excesiva de las instituciones prestatarias.

Filgueira (1998) retoma los análisis de Pierson, quien afirma que a las hipótesis más fuertes que han intentado explicar la crisis de los sistemas de bienestar⁹⁹ habría que sumarle una «tercera fuerza» que explica la resistencia de los Estados de bienestar frente al embate sufrido, refiriéndose a la existencia de clientelas y burocracias de los programas sociales implementados. Sin embargo, señala que «salvo contadas excepciones, las clientelas en nuestra región son débiles o inexistentes, mientras que los problemas fiscales y la debilidad de clase, en tanto factores que erosionan los sistemas de protección social, sí están presentes».

Más allá del debate posible acerca de si estas han sido las únicas o fundamentales causas que explican la crisis del Estado social,¹⁰⁰ sí es cierto que han formado parte de las críticas que recayeron tanto desde el pensamiento político de izquierda como de derecha, enfatizando uno u otro de los aspectos señalados.

El proceso de reforma del Estado y el consecuente desmantelamiento del Estado de bienestar

El papel de los organismos internacionales y el carácter del proceso de reforma para el caso uruguayo

Los organismos internacionales, fundamentalmente aquellos vinculados al crédito (Banco Mundial, FMI, BID), acentuaron su incidencia en América Latina a partir de la década del ochenta, procurando «el reemplazo de las políticas

99 «[...] la necesidad de disciplina fiscal y bajas cargas fiscales al capital y la desarticulación del modelo fordista y su impacto sobre la clase obrera y su potencial organizativo» (Filgueira, 1998).

100 Rosanvallon (1995: 8) explica la crisis del Estado providencia no solo a partir de los problemas de financiamiento. Afirma que «más allá de los acuciantes problemas de financiamiento y de las disfunciones siempre penosas de los aparatos, lo que se puso en tela de juicio fueron los principios organizadores de la solidaridad y la concepción misma de los derechos sociales. El problema es ahora de orden filosófico». Y más adelante agrega que «la crisis filosófica del Estado providencia [...] indica en todas partes una inflexión decisiva en la percepción de lo social que prevaleció durante cerca de un siglo» (1995: 12).

intervencionistas y orientadas al mercado interno, incorporando las de apertura económica y mercado abierto y promoviendo un contexto intelectual favorable al neoliberalismo» (Orlansky, 2005: 8). Ya desde los años setenta, buscando superar el modelo de sustitución de importaciones, se impulsaba una reforma «con orientación al mercado», reducción del Estado, privatizaciones, desregulación y apertura externa (Moreira, 2001). La denominada «reforma estructural» se procesa en toda América Latina de forma diferente en cada uno de sus países. Las reformas de «primera generación» impulsaron la liberalización comercial y financiera, la apertura al capital externo, las privatizaciones y la reforma tributaria.

Según Barba (2004), producto del agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y de la mano del denominado «Consenso de Washington», se promueve la adopción de medidas para establecer economías de mercado abiertas al mundo. El Consenso de Washington explica la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas como consecuencia del excesivo proteccionismo estatal —característico del modelo de industrialización por sustitución de importaciones— y promueve el equilibrio macroeconómico como medida para un desempeño adecuado del mercado. Las políticas promovidas incluían los siguientes puntos:

Disciplina fiscal; reformulación de las prioridades en el gasto público en favor de la salud primaria, la educación y la infraestructura; reforma impositiva; liberalización financiera; unificación de la tasa de cambio; apertura comercial; acceso a inversiones extranjeras; privatización de las empresas estatales; desregulación en aras de la competencia; y facilitación de los derechos de propiedad (Orlansky, 2005: 10).

Las recomendaciones dirigidas a redefinir el papel del Estado fueron asociadas a una «reducción global del aparato público y a su retiro masivo de las clásicas áreas que manejaba, incluidas las de naturaleza social» (Evans *apud* Moreira, 2001).

Siguiendo a Moreira (2001), son variables de tipo político las que explican las diferencias entre países que determinaron la agenda, el procesamiento político y los mecanismos de institucionalización de las reformas. Afirma el carácter pionero del Uruguay con respecto a este tipo de reformas en el contexto latinoamericano. Señala que durante la dictadura militar se inicia el proceso de reestructuración económica mediante la apertura al capital extranjero y financiero, y el retiro gradual del Estado en la fijación de precios. Filgueira (1994) plantea que la dictadura militar fue un período de continuidades en cuanto a la institucionalidad del estado social y de reformas significativas en montos y asignación de recursos dirigidos al gasto público.¹⁰¹ Este pasó del 16 % del PBI en 1964 al

101 Para Filgueira (1994) «el régimen militar no introdujo una transformación radical en las pautas de estatismo heredadas de comienzos de siglo [...] la dictadura conservó el estilo estatista y dirigista. Si bien admitió la apertura de la economía, promoviendo las exportaciones e implantando una plaza financiera libre con sistema de secreto bancario estricto, el resto de las actividades continuó realizándose de acuerdo con las viejas pautas».

14 % en 1975, hasta reducirse a un 13,6 % al finalizar el período dictatorial. Con respecto al gasto asignado a la educación pública hubo una reducción del 3 % del PBI en 1964 a 1,5 % en 1984 en un contexto de incremento de la demanda de servicios educativos. Similar proceso ocurre con el gasto en la salud pública que se reduce de un 4 % del PBI en 1972 a un 1 % en 1984, al tiempo que se expande la demanda de servicios de salud.

Durante el gobierno militar se procesaron algunos cambios sobre la estructura social, la distribución del ingreso y los sistemas de estratificación social, con una pauta de creciente desigualdad y de pérdida de importancia de los sectores medios en la estructura social.

Con el advenimiento de la democracia se inicia la segunda generación de reformas: ajuste fiscal, apertura comercial, desregulación laboral, reforma de la seguridad social y de la educación pública. El proceso de reformas iniciado en el país fue acompañado de cierta capacidad para «amortiguar los efectos sociales negativos de los procesos de apertura y de ajuste macroeconómico, superior a la que evidenciaron sus pares de la región» (IDH, Uruguay, 1999 *apud* Moreira, 2001).

De todos modos, se observan efectos recesivos a nivel social, visibles fundamentalmente en el mercado de trabajo: reducción del empleo estatal e industrial, reducción salarial y deterioro en las condiciones de trabajo. Se señala la precarización de las fuentes de bienestar de la población, la infantilización y feminización de la pobreza, el aumento de la inseguridad ciudadana, la agudización de los procesos de segregación urbana y el aumento de la desigualdad.

Moreira reitera para este período el carácter gradualista de los procesos de reforma en el caso uruguayo:

la evidencia indica que Uruguay implementó un conjunto de reformas en sus políticas públicas y en los instrumentos de regulación de los mercados que, tanto por su forma (gradualista) como por sus contenidos eclécticos y en casos claramente alejados del consenso de Washington, pueden ser considerados como únicos (IDH, Uruguay, 1999 *apud* Moreira, 2001).

Al analizar detenidamente el ritmo de las reformas señala que tal «gradualismo» está presente en los momentos que corresponden a los períodos democráticos donde los impulsores de las transformaciones debieron superar las luchas y las resistencias opuestas por la izquierda política y los actores sociales mediante el ejercicio de mecanismos de democracia directa.

El carácter «heterodoxo» del proceso de reforma uruguayo es entendido como la adopción de medidas de ajuste estructural que no significaron una reducción del gasto público social. De este modo se combinaron ajustes fiscales con crecimiento del gasto público social, escasas privatizaciones, mantenimiento del empleo público en gran medida así como de las prestaciones de servicios básicos por parte del Estado.

Algunos resultados esperados no se concretaron: la creciente inversión extranjera no se tradujo en crecimiento económico, y el déficit fiscal aumentó en lugar de disminuir. Los efectos contradictorios y opuestos en la aplicación de las reformas provocaron impactos negativos en el bienestar de la población expresándose en problemas en materia de pobreza, empleo y desigualdad. A partir de la década del ochenta, el problema de la pobreza se constituyó en eje central del debate, con lo cual adquiere protagonismo la reflexión sobre las políticas sociales en todos los países de América Latina.

Como consecuencia de los efectos negativos de esos procesos sobre el bienestar comienza a ser revalorizado el papel del Estado, lo que se manifiesta, a partir de los noventa, en la emergencia de la «segunda generación de reformas», donde podemos encontrar las vinculadas a la seguridad social, la educación pública y la salud. Los organismos internacionales, sobre todo el BID y el BM, continúan con su participación protagónica en la promoción de medidas económicas y sociales, incidiendo en la construcción de una agenda de reforma social para abordar los problemas de América Latina. Los informes del BID y del BM contienen sugerencias dirigidas a los gobiernos de la región: focalizar la acción pública en los más pobres, descentralizar los servicios de salud y educación, invertir en capital humano e infraestructura social, subrayando la vulnerabilidad de los pobres a los ciclos económicos y recomendando una mayor dotación de activos para protegerlos en épocas de crisis (Barba, 2004).

Con el objetivo de superar los efectos «no deseados» de la aplicación del ajuste estructural promovido por la primera generación de reformas, se sugieren nuevas medidas expresadas en el denominado «pos-Consenso de Washington».

Ante los fracasos económicos y sociales, una línea interpretativa, ha sido de defensa y reproducción del mismo paradigma de liberalismo social, con pequeños ajustes, en una nueva versión del «Consenso de Washington Plus». Así pues, no sería un cambio de paradigma, sino una reconversión ideológica con una cara más humana y eficiente. En definitiva, una adaptación y respuesta ante un nuevo contexto mediante «una estrategia para realizar de mejor y más eficiente manera la primacía del mercado sobre la política institucional y social» (Hans-Jürgen Burchard, 2004: 127), concluyendo que persiste la idea del papel subsidiario, complementario y amortiguador de la política social y el Estado con respecto a los ajustes y requerimientos de estabilización de la economía capitalista (Serna, 2008).

La necesidad de regular y no tanto de liberalizar empieza a ser planteada «bajo la premisa de que la competencia es y debe ser el principio rector de los mercados, la preocupación debe centrarse más bien en la regulación de los mercados financieros, más que en su liberalización» (Cairo, 2003: 4). La influencia ejercida por el BM, el FMI y el BID se desarrolló por tres vías: financiación, participación en la construcción de la agenda y difusión un nuevo marco cognitivo (Orlansky, 2005: 9). Los relatorios del BM insisten en incentivar un Estado eficiente:

1. que se asocie a los mercados para promover el desarrollo con un rol de facilitador en vez de tender a sustituirlos;
2. que garantice el libre funcionamiento del mercado asumiendo funciones reguladoras de la competencia, asegurando el equilibrio macroeconómico y la protección de la propiedad privada, y
3. que complemente al mercado desarrollando iniciativas en materia de producción de bienes y servicios no rentables para el capital, ya sea tratándose de aquellos de los que se sirven para su actividad (puentes, carreteras, educación básica, etcétera) como de los servicios sociales destinados a quienes no logran satisfacer sus necesidades de forma autónoma en el mercado.

Las nuevas reformas impulsan la transformación del «sistema judicial, reforma de los derechos de propiedad, reforma laboral, erradicación de la corrupción, reforma del sistema jubilatorio [...] educación, administración pública, etcétera» (Orlansky, 2005: 12), de forma tal de mejorar los resultados de las medidas correspondientes a la primera generación de reformas. Orlansky (2005) afirma que estas reformas tienen como objetivo «mejorar las condiciones sociales y la competitividad manteniendo la estabilidad macroeconómica» y lista los principales instrumentos propuestos para dicho objetivo a partir de distintas fuentes (Banco Mundial, 1997; Burki y Edwards 1996; Root, 1997):

1. Creación de un banco central independiente y elaboración de presupuesto basado en modernos procesos apartidistas.
2. Restricciones presupuestarias a nivel descentralizado.
3. Descentralización y reestructuración de las relaciones entre el gobierno central y los locales.
4. Reforma del servicio civil enfatizando a los funcionarios administrativos de nivel intermedio.
5. Independencia del Poder Judicial generando credibilidad en la justicia.
6. Mejoramiento de la seguridad ciudadana.
7. Reforma laboral: mecanismos de negociación para minimizar el conflicto y promover la cooperación.
8. Reestructuración de los ministerios del área social.
9. Modernización del Poder Legislativo.
10. Incremento en la capacidad regulatoria.
11. Privatización a gran escala.
12. Mejoramiento de la capacidad de recaudación impositiva; etcétera.

Más que una ruptura con la etapa anterior, las reformas propuestas son entendidas como una profundización de las transformaciones acaecidas.¹⁰² El período regido bajo las recomendaciones del pos-Consenso de Washington también se caracteriza por un proceso de reforma particular. Sin entrar a considerar en profundidad cada una de las recomendaciones planteadas, dadas las pretensiones de este trabajo, así como el carácter incipiente de varios de estos procesos, es posible afirmar someramente que en Uruguay se asiste, desde 2005 y hasta nuestros días, a:

1. La propuesta de revisión de los mecanismos de funcionamiento del Banco Central orientada a su autonomización de las esferas de decisión política;
2. Un nuevo empuje al proyecto de descentralización que significará una reestructuración de las relaciones entre el gobierno central y los locales;
3. Medidas de reforma del servicio civil que afectarían el estatuto del funcionariado público, entre otros aspectos;
4. La preocupación e instrumentación de medidas en materia de seguridad ciudadana y protección de la propiedad privada;
5. La reinstalación de los consejos de salarios como principal mecanismo de negociación;
6. Una reestructuración institucional en el área social, fundamentalmente a través de la creación del Ministerio de Desarrollo Social y en las reformas en el área de la salud con la creación de un nuevo sistema regulador de las prestaciones, tanto a nivel público como privado;
7. La creación de mecanismos e instrumentos que permiten incrementar la capacidad regulatoria del Estado en diversas áreas; en materia social se destaca la creciente relevancia otorgada a los sistemas de información para la gestión de planes y programas sociales, así como las incipientes iniciativas de gobierno electrónico;
8. Y por último, se destaca, con respecto al mejoramiento de la capacidad de recaudación impositiva, no solo la reciente transformación en el esquema impositivo con la creación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), sino también el constante crecimiento de la recaudación de organismos tales como el Banco de Previsión Social (BPS) y la Dirección General Impositiva (DGI).

102 «Nuevos énfasis —entre otros en la importancia del desarrollo institucional, en las redes de protección social, en el “sentido de pertenencia” de las políticas de desarrollo— han penetrado con fuerza en el debate internacional. ¿Significa esto que la agenda del desarrollo está cambiando? Es posible, pero todavía no es evidente. En muchos casos, los nuevos conceptos y énfasis son simplemente añadidos a lo que sigue siendo esencialmente la misma agenda de los últimos años, en una concepción lineal según la cual se van agregando nuevas “generaciones” de reformas a los que se consideran buenos cimientos. En las condiciones menos favorables, son exclusivamente nuevos ropajes para viejas ideas» (Ocampo *apud* Cairo, 2003: 15).

Ya entrado el siglo XXI, frente a las propuestas del denominado pos-Consenso de Washington, se puede afirmar que «no supuso una sustitución de un paradigma alternativo de la política social» (Serna, 2008: 5) al mantenerse varios de los rasgos característicos de las intervenciones sociales típicas del período anterior. Serna (2007) sostiene que existen «algunos síntomas preocupantes de continuismo en el paradigma neoliberal» e identifica tres elementos:

1. la preeminencia de lo económico frente a lo social («persistencia de la ortodoxia neoliberal y el pensamiento económico único»);
2. la reproducción de un paradigma de bienestar social que desplaza la protección social desde la ciudadanía social ampliada hacia la reducción focalizada en la extrema pobreza («el liberalismo social reduce la concepción e intervención pública compensatoria hacia los márgenes de la sociedad, una política social destinada fundamentalmente hacia los “pobres”»);
3. la política social concebida como conservadora del orden establecido y actuando sobre los efectos disfuncionales del mercado, así como la reproducción de políticas de seguridad internacional ante la potencial amenaza que significan las clases sociales «perdedoras de la globalización económica».

El denominado «Estado liberal social» (Midaglia, 2000) se presenta como alternativa al modelo clásico de bienestar a través de la promoción de la reasignación de recursos públicos para la atención de los sectores de población en situación de pobreza, implicando la reducción del gasto público y el pasaje de un esquema de protección de corte universal hacia otro de tipo residual: «En este sentido, la gama de derechos sociales constitutivos del estatus del ciudadano se encuentra sometida a fuerte proceso de cuestionamiento y revisión» (Midaglia, 2000: 18).

Intervenciones focalizadas son la respuesta que se propone y Midaglia (2000: 19-20) señala —siguiendo a Nelson— que dichas propuestas pueden eventualmente ser beneficiosas en aquellos países donde la pobreza extrema es significativa en términos demográficos. Sin embargo, «en las naciones de ingreso medio y con cierta institucionalización de los sistemas de seguridad social, como en el caso uruguayo, la promoción de estas propuestas podría desencadenar consecuencias sociales negativas [...]».

En ese sentido, Midaglia y Antía (2007) afirman que:

Es común escuchar que las izquierdas, en particular en América Latina, han propuesto e implementado revisiones importantes de los sistemas de bienestar, como respuesta a los profundos cambios que esta área experimentó luego de la época de dominio de los modelos neoliberales. El estudio de algunos casos concretos permite discutir esa presunción general y plantear afirmaciones menos contundentes. Estas aseveraciones no niegan la ausencia de cambios, pero sugieren que la orientación se dirige más a un aumento de la intervención

estatal en distintos campos sociales que a la reformulación de algunos modelos existentes.

Serna (2007) analiza las continuidades e innovaciones en la asistencia social de los noventa y la propuesta actual. Describe los principios y los rasgos característicos de la asistencia social en la década de los noventa, a saber:

1. concepción «bomberil» de la política social entendida como elemento de contención de los efectos indeseables de las medidas económicas;
2. focalización hacia la pobreza extrema;
3. privatización, tercerización y mercantilización de la asistencia;
4. descentralización territorial y corresponsabilidad en la gestión entre el Estado y la comunidad;
5. enfoque mercantil de la administración de riesgo, promoviendo la potenciación de recursos propios de las familias pobres;
6. transitoriedad de los programas procurando la obtención de resultados a corto plazo en la reducción del fenómeno de la pobreza;
7. preocupación por la reinserción social de los pobres buscando reducir los niveles potenciales de conflicto;
8. ciudadanía de «baja intensidad» a través de «subsidios discontinuos, acceso mínimo al consumo y limitado a servicios sociales».

Seguidamente identifica los elementos de continuidad observables en la presente década: el alivio de la pobreza como objetivo prioritario ante los efectos del desempleo y la crisis económica; la focalización de la intervención en las situaciones de pobreza extrema;¹⁰³ la descentralización territorial de las políticas y la apelación a la participación comunitaria a través de la promoción de la construcción de asociaciones y organizaciones de la sociedad civil; la generación de programas de reinserción laboral en empleo mínimo y de reintegración al sistema educativo (Serna, 2008).

Los elementos que entiende que son innovadores son referidos como un cambio semántico que posibilita cierto «transformismo o innovación» en la matriz de protección social: el freno a los procesos privatizadores en la relación Estado y sociedad civil para la prestación de servicios sociales; el desarrollo de programas focalizados en nuevas formas de vulnerabilidad y exclusión; la construcción de un enfoque de derechos ciudadanos en el que el sujeto destinatario deja de ser visto como consumidor-productor para ser concebido como sujeto de derechos, procurando garantizar el ejercicio de derechos sociales mínimos; la presencia de programas de transferencias de ingresos monetarios con compromisos de contrapartida

103 Con respecto a los programas dirigidos a la infancia y adolescencia se afirma que: «Algo más de la mitad de los programas sociales tiene carácter universal, mientras que la parte restante corresponde a políticas focalizadas en la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Estas iniciativas, que apuntan a un sector específico de la población, se crearon a partir de la década de los noventa, pero tuvieron mayor empuje en el período de la crisis socioeconómica de 2002» (Midaglia *et al.*, 2009: 32).

en términos de «derechos/compromisos de integración social»;¹⁰⁴ la complementación entre las políticas de combate a la pobreza con aquellas de carácter universal y de empleo; la transversalidad e integralidad multisectorial de los programas sociales donde las iniciativas de corto plazo son articuladas en una matriz permanente de protección social de mediano y largo plazo (Serna, 2008: 6).

El primer gobierno nacional del Frente Amplio ha delineado los trazos principales de lo que entiende que es una «nueva concepción de la política social» contrapuesta a aquella dominante en los años noventa. La «nueva concepción» afirma la responsabilidad del Estado como rector de la política social. Señala la necesidad de contar con un proyecto de desarrollo social que articule las políticas sociales con las económicas. Asimismo, subraya que la superación de la descoordinación y la fragmentación institucional de las políticas sociales será consencuencia de la formulación de una estrategia de desarrollo social pensada desde los problemas a atender y no desde las instituciones. Se defiende el recurso a la focalización de las prestaciones siempre que se articulen con las políticas universales, dejen capacidades instaladas en los organismos rectores de la política social y se articulen territorialmente.¹⁰⁵

Considerando el carácter más «semántico» que real de estos cambios, es posible afirmar que, también para el caso uruguayo, vale la afirmación de Bustelo (2003: 9),

la reciente insistencia del Banco en los temas de pobreza, equidad e inclusión social, envuelta en un lenguaje actualizado (importancia de la sociedad civil, creación de capacidades, transparencia, etcétera), podría parecer a primera vista un cambio de paradigma pero es muy posible que no lo sea en absoluto. Además, el FMI sigue adherido a los postulados más neoliberales del Consenso, como atestigua sin ir más lejos el tratamiento que ha hecho de la crisis argentina de 2001-2002 y de sus repercusiones.

Argumenta que el «inconveniente principal» del pos-Consenso de Washington es que no reconoce que las políticas tradicionales de ajuste estructural no son compatibles con la pretensión de luchar contra la pobreza y la desigualdad.

En síntesis, «la forma de resolver la tensión entre las reformas orientadas al mercado y los programas de *Social Welfare* ha derivado en un modelo de reforma “desobediente” a las tendencias marcadas por los organismos internacionales» (Mitjavila *et al.*, 2002). Es ese carácter «desobediente» el que le imprime una

104 «Centralidad (de la orientación) hacia las familias como unidad básica. Autonomía relativa en el uso de subsidios monetarios y como contrapartida exigencia de cumplimiento de “condicionalidades”, “contrapartidas”, compromisos de integración social (educación, salud, trabajo, etcétera) para recibir subsidios y estimular el acceso a servicios sociales básicos. Debate sobre objetivos de universalización de derechos, Renta mínima # Renta básica» (Serna, 2008).

105 Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2006-2010)-Comité de Coordinación Estratégica, noviembre de 2005.

significación particular al denominado proceso de desmantelamiento del Estado de bienestar en Uruguay con respecto al resto de los países latinoamericanos, en la medida en que algunos de sus componentes subsisten (derechos laborales, convenios colectivos, seguros de salud): «Este tipo de orientación parece contribuir decisivamente al mantenimiento de un alto perfil respecto a indicadores sensibles en materia de desarrollo social» (Mitjavila *et al.*, 2002).

El desmantelamiento del Estado de bienestar uruguayo comienza en el proceso dictatorial y se consolida en la etapa democrática, sobre todo a partir de la década de los noventa. Midaglia (1997a: 79) observa que el conjunto de programas «novedosos», que emergen en la década de los noventa, pretende sustituir a los denominados Estados de bienestar por un sistema de ayuda pública de carácter residual.

Se introdujo una serie de cambios en las políticas sociales que reformularon la pauta universalista de protección, ya sea a través de la inauguración de nuevos programas estrictamente focalizados hacia grupos vulnerables, o incorporando medidas específicas de esa naturaleza, pero en servicios que continuaban ofreciendo bienes al conjunto de la población. A su vez, se promovió la incorporación de actores de la sociedad civil en la instrumentación de prestaciones sociales y, en algunas ocasiones, en el diseño o rediseño de ellas, lo que originó un ligero proceso de tercerización de servicios públicos. Por último, el territorio comenzó a adquirir un valor político estratégico como unidad de operación y localización de iniciativas sociales, que supuestamente mejoran las condiciones de vida colectiva (Midaglia *et al.*, 2009).

La década de los noventa fue testigo de la emergencia de programas sociales cuyo denominador común ha sido la promoción de la «integralidad de las políticas, descentralización, focalización y la participación de los usuarios» (Midaglia, 1997a: 80). El Plan CAIF nace en 1988 presentando de forma embrionaria estos atributos, los que se consolidan a lo largo de su trayectoria institucional.¹⁰⁶

El nuevo siglo viene acompañado de la «construcción de una agenda transnacional de ideas de política social y concepciones del desarrollo en el plano social, con particular énfasis en las denominadas “políticas de alivio a la pobreza”» (Serna, 2008: 1). De acuerdo con el carácter del proceso de reforma en el caso uruguayo, se registra la convivencia de elementos propios de cada ingeniería institucional, lo que ha llevado a calificar de híbrido (Midaglia *et al.*, 2009) al sistema de protección vigente.

106 Los contenidos trabajados en el capítulo cinco recuperan parte de esa trayectoria institucional y permiten visualizar cómo aquellos centros organizados «artesanalmente», cada uno a su manera, se convirtieron progresivamente en estructuras organizativas pensadas y reguladas desde instancias centrales a nivel público-estatal. La experiencia asociativa comunitaria que dio origen a los primeros CAIF, allá por el año 1988, fue «secuestrada» y reformateada en función de las nuevas propuestas de política social, en un proceso que recuerda a la «socialización de la reproducción» descrito por Lasch (1984).

Las políticas de combate a la pobreza

Considerando la relevancia que, tal como se afirmó en puntos anteriores, han asumido las iniciativas de combate a la pobreza, se analiza a continuación cuál es la concepción hegemónica del fenómeno, así como las recomendaciones que para su abordaje se proponen desde los organismos internacionales a partir, fundamentalmente, de la década de los noventa y que se registran hasta nuestros días.¹⁰⁷

Tal como afirma Domínguez (2004), es posible reconocer un marco cognitivo específico al considerar las recomendaciones de combate a la pobreza y las sugerencias con respecto a las medidas de política social «deseables».

Las políticas de combate a la pobreza son parte de un tipo de respuesta sugerida por el Banco Mundial, entre otros organismos internacionales, que asume un carácter focalizado y compensatorio: deben ocuparse de aquellos individuos que son incapaces de integrarse al mercado. Son pobres aquellos que son incapaces de alcanzar un patrón de vida mínimo, y

o padrão de vida mínimo deve ser avaliado pelo consumo, isto é, a despesa necessária para que se adquira um padrão mínimo de nutrição e outras necessidades básicas e, ainda, uma quantia que permita a participação da pessoa na vida cotidiana da sociedade. Assim, trata-se de calcular um valor mínimo para cada país (ou região) e, em seguida, comparar esse valor encontrado com a renda dos indivíduos. Aqueles que tiverem uma renda inferior a esse valor poderão ser considerados pobres e, portanto, sem condições de viver minimamente bem (Domínguez, 2004: 58).¹⁰⁸

Las políticas de combate a la pobreza propuestas implican el desarrollo de estrategias que permitan a los pobres generar ingresos mediante la creación de nuevas oportunidades económicas así como estrategias para elevar el capital humano a través de políticas de educación y salud.¹⁰⁹

107 Cabe señalar que la pobreza como objeto de preocupación no es un hecho nuevo. Históricamente es posible rastrear formas de intervención dirigidas a las poblaciones pobres, desde las formas más elementales de la caridad y la filantropía, pasando por las estrategias higienistas y preventivistas, y las propuestas desarrollistas promovidas en la década de los sesenta. De lo que se trata aquí es de identificar cómo se expresan en la actualidad las denominadas «políticas de combate a la pobreza».

108 El padrón de vida mínimo debe ser evaluado por el consumo, esto es, el gasto necesario para que se adquiriera un padrón mínimo de nutrición y otras necesidades básicas y, además, una cantidad que permita la participación de la persona en la vida cotidiana de la sociedad. Así, se trata de calcular un valor mínimo para cada país (o región) y, luego, comparar ese valor con el ingreso de los individuos. Aquellos que tuvieran un ingreso inferior a ese valor podrán ser considerados pobres y, por lo tanto, sin condiciones de vivir mínimamente bien.

109 El caso que nos ocupa, el Plan CAIF, puede inscribirse dentro de lo que se entiende como políticas de combate a la pobreza en el sentido en que opera, obviamente, con población en situación de pobreza y tendiendo a desarrollar acciones en las áreas de educación y salud, procurando elevar el capital humano.

A esta concepción «monetaria de la pobreza» se agrega su consideración como «ausencia de capacidades», «acompañada da vulnerabilidade do indivíduo e de sua exposição ao risco» (2004: 59).¹¹⁰

Ya entrado el siglo XXI, el nuevo marco conceptual para la protección social difundido por el Banco Mundial se centra en el denominado «manejo social del riesgo» (Holzmann y Jorgensen, 2003), el cual es desarrollado en el documento *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. La crisis mundial acaecida a comienzos del siglo XXI «ha impulsado al G7 a solicitar que el Banco Mundial formule “principios sociales” y “buenas prácticas de política social”» (Holzmann y Jorgensen, 2003: 3). Partiendo de una crítica a la forma tradicional de entender la protección social —atribuyéndole responsabilidad en el conflicto entre «la necesidad de proveer seguridad de ingresos y la aparente falta de recursos financieros»— se detalla una «nueva definición y un marco conceptual llamado *manejo social del riesgo*» con el objetivo de reducir la pobreza.¹¹¹ Los autores establecen que «la definición propuesta visualiza la protección social como intervenciones públicas para 1) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y 2) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza» (2003: 4).

De este modo, más allá de condiciones sociales, la pobreza remite a atributos propios del individuo al ser entendida como «ausencia de capacidades» que afecta el potencial de la persona para la generación de ingresos. La intervención del Estado debe tender a desarrollar estrategias capacitadoras dirigidas a los individuos en situación de pobreza con la finalidad de que estos logren su desarrollo individual en el mercado.

Importa sí el supuesto implícito de que *la carencia* dificulta la *adaptación exitosa* del *sujeto libre* a tales procesos (se trate de capacidades laborales, acreditaciones escolares, inteligencia y agilidad mental, adaptabilidad caracterológica y velocidad de respuesta a situaciones cambiantes, o responsabilidad previsional) (Grassi, 2003a: 30).

Cardoso (2007: 58) analiza la producción de discursos y propuestas de los organismos internacionales concluyendo que:

É possível perceber também nesses discursos que prevalece uma visão de pobreza subjetivada, isto é, o foco de discussão não está na pobreza das nações, mas nos indivíduos ou grupos de indivíduos pobres. Trata-se de um tipo de abordagem conjuntural sobre a “nova” pobreza que emerge no final do século XX e de desenvolvimento, que

110 Acompañada de la vulnerabilidad del individuo y de su exposición al riesgo.

111 «Las limitaciones del enfoque tradicional se sintieron seriamente cuando el Departamento de la Protección Social del Banco Mundial comenzó a preparar su *Documento de Estrategia Sectorial* [...] y, más importante todavía, define directrices estratégicas para sus futuras actividades crediticias y no crediticias» (Holzmann y Jorgensen, 2003: 3).

tende a ser mantida nas orientações de políticas sociais dos principais organismos multilaterais.¹¹²

Esta visión de la «pobreza subjetivada» también es recogida por Domínguez (2004: 60), quien afirma que la construcción de la pobreza como concepto sociológico parte de un tipo de razonamiento para el que el pobre es un individuo incapaz que no logra integrarse al mercado de trabajo y tiene dificultades para garantizar su sobrevivencia. De este modo, la pobreza es entendida como fracaso de los individuos que no logran competir exitosamente en el mercado:

Assim, de acordo com as propostas do Banco Mundial, é desse pobre que o Estado deve cuidar. Com os outros indivíduos —os competitivos—, ele não precisa se preocupar, pois são capazes de garantir seu próprio sustento. É aos pobres, então, que a política social deve (e passa a) estar voltada. As recomendações do Banco Mundial, como foi observado, são todas focalizadas nos pobres, vistos como pessoas incapazes que necessitam de ajuda para inserirem-se no mercado. Portanto, suas propostas de políticas de combate à pobreza resumem-se apenas à transformação do indivíduo incapaz em um indivíduo capaz e competitivo, por meio do aumento de «capital humano» (no relatório de 1990) ou de «capacidade humana» (no relatório de 2000-2001).¹¹³

Dentro de lo que denomina «políticas de asistencia focalizadas en el desempleo y la pobreza», Grassi (2003) distingue tres tipos:

1. políticas de asistencia a la pobreza, destinadas a atender la carencia de bienes y servicios básicos,
2. las de asistencia al desempleo, que incluyen planes y programas que atendieron la carencia de trabajo, y
3. las orientadas a la acción social de asistencia (a cualquiera de estas carencias), que, siendo parte de una política de Estado, son no estatales en términos de la naturaleza del vínculo y el tipo de mediación establecido entre quien arbitra los recursos y quien carece de ellos.

112 Es posible percibir también en esos discursos que prevalece una visión de la pobreza subjetivada, es decir, el foco de la discusión no está en la pobreza de las naciones y sí en los individuos o grupos de individuos pobres. Se trata de un tipo de abordaje coyuntural sobre la «nueva» pobreza que emerge al final del siglo xx y de desarrollo, que tiende a mantener las orientaciones de políticas sociales de los principales organismos multilaterales.

113 Así, de acuerdo con las propuestas del BM, es de ese pobre que el Estado debe cuidar. Por los otros individuos —los competentes— no necesita preocuparse, pues son capaces de garantizar su propio sustento. Es a los pobres, entonces, que la política social debe (y pasa) a estar dirigida. Las recomendaciones del BM, como fue observado, están todas focalizadas en los pobres, vistos como personas incapaces que necesitan ayuda para insertarse en el mercado. Por lo tanto, sus propuestas de políticas de combate a la pobreza se resumen apenas en la transformación del individuo incapaz en un individuo capaz e competente, por medio del aumento del «capital humano» (en el informe de 1990) o de «capacidad humana» (en el informe de 2000-2001).

El caso que nos ocupa, el Plan CAIF, constituye un ejemplo del tercer tipo de política de combate a la pobreza, ya que se caracteriza por:

1. El desarrollo de una «modalidad gerencial» de la asistencia.
2. La focalización de sus prestaciones en niños y familias en situación de pobreza a fin de atender ciertas carencias de bienes y servicios básicos en las áreas de educación, salud y nutrición.
3. La integración institucional de la política pública de infancia al Estado a través de la estructura del INAU, que, mediante la tercerización en su implementación, incorpora el elemento no estatal en el arbitraje de los recursos disponibles.¹¹⁴

Se trata de una iniciativa de intervención sociopolítica de carácter focalizado y asistencial que se corresponde con la tendencia señalada por Castel:

Esta última (la asistencia) remite a un público delimitado que se encuentra fuera del régimen común, en tanto que la primera (la seguridad) posee una vocación universalista. Por otra parte, la comprobación de ello es que cuando hoy en día la seguridad se debilita, observamos la tendencia a multiplicar las poblaciones focalizadas que se benefician de socorros particulares. Esta es la lógica de lo que llamamos los *minima* sociales. Pero los *minima* sociales proliferan, podríamos decir, en las faltas de las coberturas universalistas de seguridad, sea porque ellas no han logrado imponerse completamente o, como ocurre ahora, porque han sido puestas en cuestión (2003: 42-43).

Este último punto será retomado para su análisis al considerar lo que hemos denominado como formas de protección social individualizadas.

El contexto de las reformas y sus condiciones de posibilidad

Las transformaciones del esquema clásico de protección social, basado en el sistema de seguros sociales y en la asistencia social, se procesan en el marco de un contexto económico y sociopolítico que produce las condiciones que las vuelven posibles y legítimas. Los procesos centrales que han contribuido a la configuración contextual en la cual se llevan adelante las transformaciones del esquema de protección social, son:

1. Destradicionalización y debilitamiento de las instituciones típicas de la modernidad (clase, familia, escuela, trabajo), con la consecuente puesta en cuestión del *ethos* de la modernidad.

A cidadania social, em sua essência, sempre esteve relacionada à garantia de *direitos* não com programas compensatórios. Ela pressupõe um pacto social realizado pela sociedade como um todo, a partir do que se define que o Estado deve garantir uma proteção social —por

114 La naturaleza del vínculo y el tipo de mediación entre recurso y necesidad se definen, aunque no exclusivamente, en el ámbito de intervención de las organizaciones de la sociedad civil, al tiempo que los responsables de la intervención en el nivel cara a cara son trabajadores asalariados regidos por el derecho privado. Empleadores y empleados no estatales son los responsables por la prestación de un servicio público no estatal.

meio dos *direitos sociais*— a *todos* os cidadãos, independentemente de sua renda, simplesmente pelo fato de serem *cidadãos*. A cidadania social requer, desse modo, que exista um mínimo de solidariedade, induzida pela necessidade de solução dos conflitos sociais, e um sentimento de responsabilidade da sociedade para com a vida de cada um de seus membros (Domínguez, 2004: 61).¹¹⁵

Este punto ha sido desarrollado con mayor profundidad en el segundo capítulo, al analizar el proceso de individualización social en condiciones de modernidad tardía. Se entiende que los contenidos allí señalados, más allá de haber sido expuestos y analizados por autores de origen diverso, fundamentalmente europeos, permiten comprender transformaciones acaecidas en las instituciones modernas cuyo carácter es relativamente independiente de los contextos nacionales.

2. Las fragmentaciones en el mundo del trabajo y la presencia de supernumerarios (Castel, 1997) —producto de la disminución del trabajo en su forma asalariada— contribuyen a la pérdida de eficacia de un modelo bipolar de protección basado en el seguro y la asistencia ante la gran masa de «inempleables» y la inestabilidad en las trayectorias ocupacionales. Sobre esta base se fue articulando el esquema de protección social en Uruguay a lo largo del siglo xx. El seguro social supone la articulación de prestaciones protectoras ante contingencias acaecidas en la trayectoria de un trabajador estable, al tiempo que la asistencia se ha reservado históricamente para aquellos que por razones de incapacidad o dependencia no se encuentran en condiciones de producir.

En esos «treinta gloriosos» años (como dicen los franceses) que van de 1945 a 1975, siempre existió un porcentaje de personas que no encontraban empleo. Pero se trataba de un desempleo funcional y en la mayoría de los casos temporal al que la sociedad hacía frente mediante el seguro de desempleo. Para las situaciones extremas y minoritarias de exclusión social, el Estado desplegaba una estrategia asistencial de emergencia (Castel, 1988 en Tenti, 2000: 79).

Ha sido la generalización del trabajo en su forma asalariada lo que permitió el desarrollo de tal esquema de protección social. A partir del trabajo se construyó el conjunto de prestaciones sociales típicas del Estado de bienestar. Su puesta en marcha suponía la existencia de

115 La ciudadanía social, en su esencia, siempre estuvo relacionada con la garantía de derechos y no con programas compensatorios. Ella presupone un pacto social realizado por la sociedad como un todo, a partir de lo cual se define que un Estado debe garantizar protección social —por medio de los derechos sociales— a todos los ciudadanos, independientemente de su ingreso y simplemente por el hecho de ser ciudadanos. La ciudadanía social requiere, de este modo, que exista un mínimo de solidaridad inducida por la necesidad de solución de los conflictos sociales, y un sentimiento de responsabilidad de la sociedad con la vida de cada uno de sus miembros.

una «homología de posiciones entre los distintos tipos de asalariados» (Tenti, 2000: 96).

Con las transformaciones acaecidas en el mundo del trabajo,¹¹⁶ grupos poblacionales cada vez más numerosos quedaron por fuera del sistema de protección social, lo que significó la ruptura del esquema bipolar de protección basado en la seguridad social y la asistencia social.

La relación entre el trabajo como productor de riquezas y su distribución se polariza crecientemente.

Cada vez se produce más riqueza con menos fuerza de trabajo y para menos consumidores. Las Naciones Unidas estiman que en este fin de siglo, el 20 % de la población consume el 86 % de los bienes y servicios contabilizados en el PBI mundial. En palabras simples, los ricos son cada vez más ricos y los pobres son cada vez más numerosos (Tenti, 2000: 83). Tenti (2000) señala la necesidad de revisar los impactos que sobre la estructura y la dinámica del empleo tienen las transformaciones en el modo de producción. Uno de los principales impactos refiere a la escasez del empleo en las sociedades contemporáneas, al tiempo que la idea de contrato colectivo de trabajo entra en crisis y da lugar a formas de relación laboral mediadas por contratos de carácter individual.¹¹⁷ El empleo tiende a la informalización en tanto se asiste a procesos de desregulación en la esfera del derecho laboral; los nuevos empleos se caracterizan por su precariedad, su duración predeterminada y su inestabilidad.¹¹⁸

Para Domínguez (2004: 60)

O “mundo do trabalho” sofre, assim, uma transformação. O que antes constituía uma classe social (composta por trabalhadores “empregados” e “desempregados”) agora forma um conjunto de indivíduos atomizados: os “competitivos” e os “incapazes” (pobres).¹¹⁹

Paradojalmente, al tiempo que el colectivo se derrumba frente al proceso progresivo de individualización, la descolectivización es una situación colectiva (Castel, 2004: 52):

116 Tales transformaciones han sido analizadas fundamentalmente en el segundo capítulo, si bien, a lo largo de toda la tesis se despliegan referencias a estas transformaciones.

117 «En el límite, el capital prefiere discutir y definir las condiciones de trabajo en forma individual con cada uno de los agentes. El debilitamiento de las organizaciones representativas del trabajo está detrás de la decadencia de la idea y la práctica de la negociación y el contrato colectivo» (Tenti, 2000: 84).

118 «El puesto de trabajo en la economía formal había adquirido un carácter de estabilidad que estructuraba buena parte de la vida de los asalariados y sus familias ofreciéndoles un horizonte largo que permitía planificar proyectos, calcular recursos e inversiones del más diverso tipo (compra de bienes materiales, inversiones educativas, estrategias reproductivas familiares, estrategias políticas, etcétera)» (2000: 85).

119 El «mundo del trabajo» sufre así una transformación. Lo que antes constituía una clase social (compuesta por trabajadores «empleados» y «desempleados») ahora forma un conjunto de individuos atomizados: los «competentes» y los «incapaces» (pobres).

Las transformaciones de los noventa desembocarían en un inédito proceso de «descolectivización» (Castel: 1995 y 2000) de vastos sectores sociales. Retomamos el término «descolectivización» para hacer referencia a la pérdida de los soportes colectivos que configuraban la identidad del sujeto (sobre todo, referidos al mundo del trabajo y la política) y, por consiguiente, a la entrada en un período de «individualización» de lo social (Svampa, 2005: 47).

Una configuración estatal diferente, denominada Estado «neoliberal asistencialista» (Grassi, 1994), es el contexto institucional que procesa las transformaciones de un esquema de protección social que entra en crisis al quedar sin respuesta frente a las nuevas contingencias surgidas, fundamentalmente, como consecuencia de las transformaciones en el mundo del trabajo.

3. Desarrollo de un «nuevo marco cognitivo» que ofrece ciertos parámetros para interpretar la crisis, así como instrumentos para su superación; es relevante el papel asumido por las ciencias sociales en la producción de conocimiento, que tiende a reforzar los soportes y los fundamentos sobre los que reposan las propuestas de intervención fuertemente individualizadoras en el campo social:

[...] nas últimas décadas, houve uma mudança na forma de pensar e tratar a pobreza; e essa mudança foi impulsionada, em parte, pelo movimento realizado pelas Ciências Sociais na tentativa de elucidar o fenômeno da pobreza diante das transformações societárias do último quartel do século xx [...] tal contexto foi —e tem sido— propício para um giro individualista no foco de tais ciências, seja pelas descobertas nas Ciências Naturais e Físicas (como a descoberta do genoma, por exemplo), seja pelo movimento da economia mundial [...] (Mauriel, 2006: 49).¹²⁰

Esta nueva forma de pensar y tratar la pobreza representa «uma inflexão em relação a uma tradição nas Ciências Sociais de buscar explicações fora do indivíduo, nas condições estruturais que o cercam» (2006: 50).¹²¹

Se observa así que gran parte de la producción de conocimiento se orienta a celebrar el triunfo del individuo sobre la sociedad en tanto incremento de las libertades individuales frente a un Estado omnipresente y homogeneizador, así como también se registran fuertes críticas hacia las formas de intervención típicas del Estado de bienestar,

120 En las últimas décadas hubo un cambio en la forma de pensar y tratar la pobreza; y ese cambio fue impulsado, en parte, por el movimiento realizado por las ciencias sociales en el intento de elucidar el fenómeno de la pobreza frente a las transformaciones societarias del último cuarto del siglo xx [...] tal contexto fue —y ha sido— propicio para un giro individualista en el foco de tales ciencias, sea por los descubrimientos en las ciencias naturales y físicas (como el descubrimiento del genoma, por ejemplo), sea por el movimiento de la economía mundial.

121 Una inflexión en relación con una tradición en las ciencias sociales de buscar explicaciones fuera del individuo, en las condiciones estructurales que lo rodean.

legitimando así las iniciativas tendentes a desmontar sus esquemas de protección y regulación social.

Al respecto, Grassi afirma que:

las ciencias sociales [...], en su versión hegemónica, participaron también de los procesos de transformación negativa de la sociedad argentina. Más aún, en tanto quedaron atrapadas en la trampa tendida por un profesionalismo practicante que interpeló a sus agentes (investigadores y profesionales del campo) como meros solucionadores de problemas concretos, que sin lugar a dudas afectan a la gente. Y por el olvido, precisamente, de las relaciones por las cuales los problemas devienen problemas y se distribuyen desigualmente entre los agentes que ocupan lugares diferentes en el espacio social. Así contribuyeron a confirmar el pensamiento único que realizó su propia profecía al constituirse la sociedad dual que quedó al final del experimento neoliberal (2004b).

Tal como afirma Domínguez (2004: 55), es posible reconocer un marco cognitivo específico en las recomendaciones de combate a la pobreza, las sugerencias con respecto a las medidas de política social «deseables», el cual expresa así un modelo de sociedad determinado «característico da atual configuração da ordem social, ou seja, o mundo que sucedeu à crise do *Welfare State* e à derrocada do mundo comunista».¹²²

En esa misma dirección, Borón (2006) afirma que «los supuestos del pensamiento neoliberal que vertebran la teoría económica neoclásica han colonizado buena parte de las ciencias sociales», refiriéndose a la relevancia que en la vida social han adquirido los actores individuales. A estos se los representa como portadores de información que les permite adoptar decisiones sobre sus vidas, conduciéndose de manera racional mediante operaciones de costo-beneficio, y siendo, por lo tanto, más libres en la procura de satisfacción de sus intereses: «Este modelo, extraído de la ficción del *Homo economicus*, se aplicaría por igual a todas las esferas de la vida [...]».

A la colonización neoliberal de las ciencias sociales, Borón añade la influencia ejercida por el pensamiento posmoderno que considera a la sociedad como un «conjunto heteróclito e indeterminado de actores, contingencias y acontecimientos fugaces y efímeros». Concluye que bajo estos predomios teóricos, se obtura cualquier esfuerzo de pensar sobre la historia y la estructura de la sociedad.

Una parte significativa del conocimiento producido en torno a las políticas sociales sustenta y acompaña el desarrollo de «estrategias de autocuidado», en la medida en que se centran en «subsidiar o Estado com informações sobre como regular o comportamento das pessoas que

122 Característico de la actual configuración del orden social, o sea, el mundo que sucedió a la crisis del *Welfare State* y la derrota del mundo comunista.

vivem na pobreza»¹²³ (Mauriel, 2006: 52). Valga a modo ilustrativo el discurso sobre los nuevos riesgos, que, al centrar la cuestión del riesgo en los comportamientos individuales vinculados al estilo de vida, apela al despliegue de estrategias de autocuidado, en las cuales la protección frente a los riesgos potenciales no es susceptible de ser socializada, tal como ocurría frente a los riesgos clásicos.¹²⁴ El desmonte del esquema clásico de protección social va de la mano con la exacerbación de estos nuevos riesgos y la apelación a la responsabilidad individual en términos de estrategias de autocuidado. La pobreza es comprendida como una experiencia individual y, por lo tanto, es esta experiencia la que debe ser transformada mediante estrategias de capacitación, de socialización y transferencia de herramientas para «contrarrestar el subprivilegio», al decir de Giddens (Beck, Giddens y Lash, 1997).

Los estudios sobre cómo intervenir en situaciones de pobreza privilegiaban la producción de indicadores comportamentales para evaluar déficits de capacidades y habilidades que expliquen la experiencia individual de la pobreza, al tiempo que ofrezcan insumos para diseñar estrategias educativas en procura de su superación. De este modo, más allá de condiciones sociales, la pobreza remite a atributos propios del individuo al ser entendida como «ausencia de capacidades» que afecta el potencial de la persona para la generación de ingresos. La intervención del Estado debe tender a desarrollar estrategias capacitadoras dirigidas a los individuos en situación de pobreza con la finalidad que estos logren su desarrollo individual en el mercado.

El papel creciente del saber científico/técnico en la construcción y la estandarización de estilos de vida¹²⁵ en la sociedad contemporánea es analizado por Mitjavila *et al.* (2004: 76) en su relación con los pro-

123 Subsidiar al Estado con informaciones sobre cómo regular el comportamiento de las personas que viven en la pobreza.

124 Los aportes de Rosanvallon, solo por mencionar otro ejemplo que permita ilustrar las interpretaciones individualizadoras de lo social, giran en torno a la falta de sentido del «viejo» Estado providencia: «Para analizar lo social, hay que recurrir cada vez más a la historia individual antes que a la sociología [...] Son variables de comportamiento [...] las que a fin de cuentas explican mejor por qué las trayectorias de inserción son muy rápidas para algunos, muy entrecortadas para otros, muy inestables para muchos» (Rosanvallon, 1995: 192). Y concluye que «el Estado providencia ya no puede ser únicamente un distribuidor de subsidios y un administrador de reglas universales. Debe convertirse en un Estado servicio. La meta es dar a cada uno los medios específicos de modificar el curso de una vida, de superar una ruptura, de prever un problema», para lo cual el conocimiento de las diferencias entre los individuos es central a fin de brindar un tratamiento diferenciado de acuerdo con los requerimientos particulares de los sujetos: «al ser más individualizados, los derechos sociales pueden recomprenderse y ampliarse» (1995: 209-210).

125 La intrusión de los sistemas abstractos en el hogar, las medidas capacitadoras y educativas, la modelización de estilos de vida, etcétera son temas sobre los que se vuelve con mayor detenimiento en el capítulo cinco.

cesos de individualización social. Tomando como ejemplo la producción discursiva de la medicina clínica y la salud pública, señalan que: «Principalmente através de campanhas e outras ações de educação para a saúde, observa-se uma progressiva ênfase no papel etiológico das escolhas feitas pelos indivíduos em matéria de estilo de vida quanto os danos à saúde».¹²⁶

Paralelamente se registran progresos en otras áreas de conocimiento, algunos de los cuales comienzan tímidamente a atravesar los análisis de lo social, y por ende, de las respuestas sociales construidas para hacer frente a las dificultades de individuos y grupos.

los progresos de la genética médica [...] van a provocar una revolución considerable en nuestra percepción de la relación de los individuos con la sociedad [...] los progresos de la genética llevan a una reevaluación radical del análisis de los riesgos de salud, lo que conduce a una visión a la vez más individualista y más determinista de lo social [...] la medicina genética revela causas orgánicas *previsibles* [...] Con el conocimiento genético, de aquí en más se pasa del grupo al individuo para personalizar el riesgo [...] En numerosos casos también conviene matizar el conocimiento de los riesgos innatos mediante la consideración de los comportamientos (Rosanvallon, 1995: 32-33).

Sin duda, tal extremo se encuentra lejos de plasmarse en nuestras realidades. Sin embargo, supone una lógica presente en la gestión de lo social y es de esperar que continúe desarrollándose.¹²⁷

4. El triunfo cultural del neoliberalismo expresa en una visión sobre el bienestar social que considera al crecimiento económico como mecanismo fundamental en la reducción de la pobreza, y subordina la política social a la disciplina fiscal y presupuestal. Se comparte con Grassi (2004) que el gran triunfo del neoliberalismo debe buscarse más allá del grado de acatación de sus recomendaciones en materia social y económica. Su gran triunfo consiste en la imposición pasiva de una visión

126 Principalmente a través de campañas y otras acciones de educación para la salud, se observa un creciente énfasis en el papel etiológico de las elecciones hechas por los individuos respecto del estilo de vida y los daños a la salud.

127 El siguiente texto, extraído de *Tendencias Sociales* (23/04/06), reproduce fragmentos de una nota de prensa escrita por Marta Morales. Bajo el título «Nuevas evidencias de la influencia genética en los comportamientos violentos» afirma que «la variación genética de una enzima desata más violencia en las personas que la padecen»: «Esta reacción, observada mediante imágenes de resonancia magnética en los cerebros de más de cien personas, conforma un patrón genético que sí podría propiciar el comportamiento agresivo en un individuo, independientemente de la influencia que puedan ejercer otros factores ambientales [...] La preocupación por entender por qué las cárceles están llenas de gente o por qué, de pronto, algunas personas desarrollan un comportamiento excesivamente agresivo ha llevado al científico Andreas Meyer-Lindenberg, del National Institute of Mental Health de Estados Unidos, a investigar si existen componentes en nuestra naturaleza biológica que puedan producir este tipo de reacciones o actitudes». Disponible en: <http://www.tendencias21.net/Nuevas-evidencias-de-la-influencia-genetica-en-los-comportamientos-violentos_a968.html>.

del mundo, de un sentido común que explica los problemas sociales y económicos a partir de factores individuales.¹²⁸ El ajuste estructural no solo significó la adopción de medidas técnico-económicas, sino y fundamentalmente, consistió en un proceso de transformación socio-cultural orientado por un nuevo universo de sentido para explicar el campo problemático, su génesis y las herramientas apropiadas a su enfrentamiento (Grassi, 2003: 55).

El triunfo ideológico del neoliberalismo es el de una concepción holista de la sociedad, de su naturaleza, de sus leyes de movimiento —explicadas desde las antípodas de las que postula el marxismo— y de un modelo normativo de organización social [...] Esta perspectiva ha tenido una gravitación extraordinaria en América Latina y ha ejercido una profunda influencia sobre la sociología y las ciencias sociales (Borón, 2006).

Asistimos a «un proceso de homogeneización de la cultura, que permite la construcción de un «sentido común neoliberal» que exalta la naturalización de la lógica del mercado (Borón, 2004: 213). Los problemas sociales que merecen ser atendidos se reducen a aquellos vinculados a la pobreza extrema y a partir de dispositivos de intervención que cuestionan la centralidad de la idea de derechos sociales, al explicar los problemas como problemas individuales y ofrecer respuestas a partir de la consideración de ciertos atributos individuales y familiares.

Veja-se, portanto, que as reformas estruturais não visam apenas a acertar balanços e cortar custos —garantindo o sagrado superávit primário, imprescindível à remuneração dos juros da dívida (interna e externa). Trata-se de mudar a agenda do país. De modificar drasticamente os temas e valores compartilhados [...] e de alterar em profundidade os espaços e processos em que se faz política, isto é, em que se fazem as escolhas relevantes (Moraes *Apud* Mauriel, 2006: 51).¹²⁹

128 Los datos revelados en el *Estudio Mundial de Valores* (Equipos MORI-Canal 10) advierten cambios significativos en la percepción que los uruguayos tenemos acerca de ciertos problemas, así como en la explicación sobre su génesis. Mientras que en 1996 el 81 % de los uruguayos pensaba que el número de pobres en Uruguay era mayor, en 2006 hay un 56 % que piensan que la pobreza aumentó. A la pregunta sobre los motivos por los que hay «gente necesitada en Uruguay», las respuestas fueron: «por flojos y falta de voluntad»: 12 % en 1996 y 26 % en 2006; «porque la sociedad los trata injustamente»: 77 % en 1996 y 47 % en 2006; «no sabe»: 10 % en 1996 y 27 % en 2006.

129 Véase, por tanto, que las reformas estructurales no se proponen solo buscar equilibrios y cortar costos, garantizando el sagrado superávit primario, imprescindibles para el pago de los intereses de la deuda (interna y externa). Se trata de cambiar la agenda del país. De modificar drásticamente los temas y valores compartidos [...] y de alterar profundamente los espacios y procesos en que se hace política, es decir, donde se hacen las elecciones relevantes. En un mismo sentido reflexionan Britos y Caro (2002: 4) afirmando que: «Si bien es persistentemente señalado en la literatura sobre este campo que las políticas de asistencia no generan derechos, resulta menos visible que algunas de las intervenciones más importantes realizadas en los últimos años no solo no aportan en dicha dirección sino que, particularmente

El proceso de reestructuración capitalista ha significado el triunfo de un «sentido común neoliberal» que ha posibilitado un reforzamiento de la tendencia hacia la mercantilización de derechos sociales mediante su conversión en bienes y servicios que se compran en el mercado; la exaltación de las bondades del mercado frente a los desajustes y las ineficiencias del Estado; y una nueva «sensibilidad social», acompañada de la fuerte convicción de vastos sectores de población de que no existe otra alternativa (Borón, 2000: 9-11).

En ese sentido, Grassi (2004b) señala que una política social «superadora del asistencialismo» será producto, no solo de decisiones técnicas y políticas, sino y fundamentalmente,

Dicha política deberá ser parte (porque lo requiere y lo impulsa al mismo tiempo) de una disputa cultural por la conquista de un nuevo sentido común, para el que el mayor éxito sea la pertenencia a una sociedad igualitaria, democrática y creativa, que favorezca el desarrollo de los talentos de todas las personas, antes que la mera distinción por el consumo. Así ocurrió, pero en sentido inverso, con la entronización del individualismo egoísta, que fue el sustrato en el que se legitimó una política social desprotectora y solo confiada en el comportamiento racional de las personas.

Veremos en los siguientes capítulos la forma que asume la protección social individualizada al apelar al comportamiento racional de los individuos, al desarrollo de estrategias de socialización secundaria y a la promoción de ciertos comportamientos «deseables» mediante la intrusión de sistemas abstractos y la exigencia de contraprestaciones.

en el caso de los programas de promoción del empleo mercantil y de subsidio por desempleo con contraprestación laboral (*workfare*), directamente han aportado a la creación de un *consenso social* contrario a la afirmación de derechos sociales».

De la integración a la inserción social: el enfoque de riesgo en las políticas de inserción social focalizada

Una configuración estatal diferente,¹³⁰ a la que Grassi, Hintze y Neufeld (1994) denominan Estado «neoliberal asistencialista», es el contexto institucional que procesa las transformaciones de un esquema de protección social que entra en crisis al quedar sin respuesta frente a las nuevas contingencias surgidas, fundamentalmente como consecuencia de las transformaciones en el mundo del trabajo.¹³¹ El nuevo arreglo estatal «quedó delineado con nitidez cuando fueron invalidadas buena parte de las instituciones de protección social y de los principios normativos que sustentaban ideológicamente a una sociedad que se había pretendido relativamente igualitaria» (Grassi, 2003: 11).¹³² El ajuste estructural no solo significó la adopción de medidas técnico-económicas, sino y fundamentalmente, consistió en un proceso de transformación sociocultural orientado por un nuevo universo de sentido para explicar el campo problemático, su génesis y las herramientas apropiadas a su enfrentamiento (2003: 55).

Reflexionar sobre las transformaciones en la administración social de la pobreza supone problematizar las «nuevas fórmulas de gestión de las poblaciones [que] parecen inscribirse en un plan de gobernabilidad característico de las sociedades actuales» (Castel, 1986: 220). Grupos poblacionales cada vez más numerosos quedaron por fuera del sistema de protección social, lo que significó la ruptura del esquema bipolar de protección social tradicional basado en la seguridad social y la asistencia social. Estamos frente a formas de gestión poblacional en donde la intervención institucional vehiculiza nuevas modalidades de

130 Es fundamentalmente a partir de la década de los noventa, que las transformaciones procesadas —ya desde décadas anteriores— permiten hablar de la materialización de una «configuración estatal diferente» producto del llamado «ajuste estructural» (Grassi *et al.*, 1994) que promovió la limitación del papel regulador del Estado, la reducción del gasto público y la denominada «reforma del Estado».

131 Nadie discute hoy la centralidad del trabajo en nuestras sociedades en tanto «estructuradora de sentido» (Castel, 1997), en tanto instancia estructuradora de un modo de pertenencia y vida social. Dimensiones materiales y simbólicas están contenidas en el fenómeno de la exclusión del mundo del trabajo o en su integración precaria. Dimensiones materiales vinculadas al acceso a formas de protección social, entre otras, y dimensiones simbólicas vinculadas a los modos de «integración social».

132 En el tercer capítulo, fundamentalmente, es donde se describen las particularidades de este proceso para el caso uruguayo.

«vigilancia» sobre la pobreza. Castel (2004: 89) refiere a un nuevo régimen de protección social orientado a los «dejados de lado de las protecciones clásicas» que se ha ido organizando «progresivamente en los márgenes del sistema a través de la promoción de medidas sucesivas».

En este capítulo se analiza la reconfiguración del esquema de protección social frente a un conjunto de transformaciones societales en curso en el tránsito del siglo xx al xxi, objetivada en dispositivos de gestión poblacional que operan como respuesta a demandas colocadas socialmente.

Se propone analizar la adopción de formas individualizadas de protección como una de las transformaciones centrales a nivel institucional y tecnológico. Se retoma la discusión sobre la noción de individualización social entendida como la ruptura de hilos que unían al individuo al entramado social general, habilitando así la comprensión de los problemas sociales en tanto problemas particulares de individuos y familias. Asimismo se analiza la exigencia cada vez mayor de identificación de los sujetos «protegidos» y su incorporación en un registro documental como expresión del proceso de individualización social y de la adopción de formas individualizadas de protección.

Rupturas y continuidades en el debate sobre la protección social a fines del siglo xix y a fines del siglo xx

[...] podemos preguntarnos hoy sobre la eventual relación entre las prácticas que animaban la caridad y la filantropía y el desarrollo actual del tercer sector; entre los programas de selectividad y los intentos por alcanzar una clasificación de los usuarios legítimos de las medidas asistenciales; y aún la propia viabilidad de un economía exclusivamente orientada hacia el lucro y el desenfrenado consumo, aspecto que los reformadores del pasado siglo denunciaban como la pérdida del sentido moral de la vida en sociedad. En definitiva, el universo de problemas sociales en ambos comienzos de siglo, si bien de distinta naturaleza, promueven un conjunto de similares incertidumbres. Morás (2000: 10)

Como paso previo al análisis en las transformaciones operadas en el esquema de protección social, aceptamos la convocatoria condensada en las palabras de Morás, retomando los principales nudos, debates y dilemas presentes a fines del siglo xix para identificar aquellas incertidumbres que también hoy se plantean «si bien de distinta naturaleza» (Morás, 2000: 10). Sin pretender realizar un recorrido histórico, pues escapa a los límites de este trabajo, se sitúan algunos puntos que permiten trazar grandes líneas de continuidad o ruptura entre ambos períodos.

1. En relación con el foco de atención y los objetivos de la intervención social:

A fines del siglo xix el foco de atención y el objetivo de la intervención social en la sociedad uruguaya estaba centrado en la pobreza y la

pauperización social leídas como problemas que, en última instancia, significaban obstáculos que ponían en cuestión la «integración moral» del conjunto social. A partir de posiciones antagónicas debatían, por un lado, el catolicismo, promoviendo la moral y la caridad como mecanismos para superar los «males sociales», y por otro, el liberalismo racionalista, procurando modernas respuestas en la razón, el progreso y la libertad en un período caracterizado por una progresiva secularización de la vida social (Morás, 2000). La educación era considerada el instrumento privilegiado de integración social, y en la puja mantenida con el catolicismo, se asiste a una mayor intervención del Estado, desplazando la actividad de las instituciones caritativas.

Igual foco de atención y objetivo de las intervenciones pueden identificarse en los actuales planes y programas sociales focalizados en situaciones de pobreza. En estos se plantea una fuerte intención selectiva de la población que se encuentra en situación de pobreza o indigencia, al tiempo que gran parte de las intervenciones incorporan contenidos simbólicos, de carácter moralizante, procurando la transformación de comportamientos individuales a través del despliegue de estrategias «educativas». Los programas de combate a la pobreza despliegan estrategias capacitadoras para revertir déficits de socialización. Por otro lado, se registra un fuerte impulso de la política educativa formal promoviendo la expansión de la matrícula en todos los niveles del sistema y aumentando los años de obligatoriedad. El fracaso educativo dado por los niveles de deserción y repetición son motivo de preocupación y de desarrollo de respuestas institucionales para lograr retener a la población dentro del sistema educativo.

Respecto a la prestación de los servicios se observa una creciente tercerización a través de políticas de convenio con organizaciones de la sociedad civil. En este punto, se asiste a un proceso en sentido contrario al registrado a fines del siglo XIX, donde el Estado pretendía consolidarse y fortalecerse en la gestión pública de lo social, relegando a un segundo plano la acción de las organizaciones caritativas. Tal proceso lleva a que el Estado redefina las funciones de control, regulación, evaluación y monitoreo sobre las prestaciones sociales tercerizadas, siendo esta una preocupación presente en el discurso de agentes tecnopolíticos y documentos institucionales públicos, en concordancia con la magnitud del fenómeno.

En ambos períodos, es la infancia el sector privilegiado para la intervención. En los últimos años se registran avances en el campo del conocimiento, con el desarrollo de nuevos saberes y disciplinas¹³³ y con la emergencia de nuevos agentes profesionales, resultando de ello que la

133 En las últimas décadas se registra una creciente preocupación por la primera infancia como objeto de estudio, y más específicamente sobre las alteraciones en el desarrollo, desde campos

primera infancia se constituya como objeto de particular interés. En ese sentido, la intervención sobre este sector de población es relativamente reciente en términos históricos. Ha sido la familia quien tradicionalmente se ha ocupado de la atención de los niños pequeños junto con los servicios y los agentes del campo sanitario. Los servicios educativos especializados han cobrado creciente importancia en la atención de la primera infancia. La incorporación de la mujer al mundo del trabajo, las transformaciones familiares, los nuevos saberes y las prácticas profesionales son algunos factores que han contribuido a la emergencia y la creciente difusión de estos servicios. En el caso uruguayo, se agregan razones de corte demográfico para explicar la relevancia que ha asumido este grupo etario como objeto de intervención sociopolítica, frente a los procesos de envejecimiento poblacional e infantilización de la pobreza.¹³⁴

2. En relación con los debates teóricos y el análisis de lo social:
Señala Morás (2000) que a fines del siglo XIX se debatía teóricamente acerca del nuevo perfil de los problemas sociales derivados de las nuevas formas de organización del trabajo y la producción propios de una economía de mercado, triunfando los argumentos del racionalismo filantrópico frente al catolicismo.

Uno de los principales cambios respecto al pasado inmediato radica en que los factores fundamentales que determinaban las posiciones ideológicas ante la pobreza como el propio estatus social de los pobres comienzan a desligarse de la esfera del *sacrum* para incorporar categorías de análisis basadas en la racionalidad y consecuente despersonalización de la asistencia brindada (Morás, 2000: 45).

Los problemas de entonces eran explicados a partir de la carencia material y también de la baja adhesión de los pobres a los valores dominantes de la sociedad (Morás, 2000). En relación con la respuesta social a estos problemas, se reivindicaba el papel del Estado frente a las organizaciones de carácter religioso, lo que, de algún modo, contribuyó a reforzar los incipientes soportes de carácter colectivo.

Desde fines del siglo XX asistimos a una gran producción de conocimiento que intenta dar cuenta de las nuevas formas de organización del trabajo y la producción, y su impacto en la vida social. En el capítulo dos se han abordado algunas perspectivas en ciencias sociales acerca de las transformaciones recientes. Surgen nuevas categorías de análisis y se resignifican otras, tornándose hegemónicas aquellas explicaciones sobre

disciplinares tan diversos como las neurociencias, la psicomotricidad, la psicología del desarrollo, etcétera.

134 En el capítulo cinco se describe y analiza el comportamiento demográfico que ha caracterizado a la sociedad uruguaya en los últimos años, así como la distribución intergeneracional de la pobreza.

la pobreza que no solo la comprenden como carencia material, sino que fundamentalmente la conciben como un fenómeno que se acompaña de la falta de «capital social», «capital cultural», «autoestima», «aversión al riesgo», ausencia de destrezas y habilidades, déficits de socialización, no aprovechamiento de la estructura de oportunidades, etcétera.

Con respecto a las formas de intervención sociopolítica abundan los análisis que promueven una revisión de aquellas asociadas al Estado social, apelando a la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión de lo social, así como de los propios beneficiarios mediante sistemas de contrapartidas, e insistiendo fuertemente en los mecanismos de control sobre el uso de los recursos de la sociedad en su conjunto.

3. En relación con la organización de la asistencia:

La reorganización de los modelos asistenciales también ha sido objeto de debate ayer y hoy: a quiénes proteger, cómo seleccionar la población beneficiaria, cómo discriminar entre pobres merecedores de ayuda y vagos (criterios de clasificación), cómo asistir sin desestimular el trabajo, qué esperar del asistido (comportamiento moral/contraprestaciones), qué papel deberían jugar la familia y la comunidad, si se debe entender a la asistencia como derecho.¹³⁵

La asistencia caritativa era presentada como un «sistema lleno de defectos» en el que mediante limosnas se «asalarizaba la pobreza», desestimulando el trabajo, y se beneficiaba a los «falsos pobres».¹³⁶ Se promovieron formas de organización de la asistencia a través del desarrollo de criterios de selección clasificando a los pobres merecedores de ayuda, entendiendo por tales a aquellos cuya condición de pobreza era consecuencia de los cambios operados en las formas de producción (Morás, 2000: 45).

En aquel entonces la concepción defendida por los reformadores liberales contribuyó a la universalización de medidas asistenciales entendidas como un beneficio y una obligación de índole colectiva, criticando fuertemente el modelo de la asistencia caritativa y promoviendo su transformación (Morás, 2000).

135 La investigación desarrollada por Morás (2000) aporta insumos que ilustran cómo se presentaba este debate a fines del siglo XIX.

136 «[...] la asistencia social siempre tuvo un *cliente* vergonzante: el pobre por desocupación, asimilado al vagabundo clásico primero, convertido en el *vago* y *perezoso* a medida que tomaba forma un mercado de trabajo relativamente moderno. Por su parte, los agentes de la asistencia desarrollaron como rasgo típico un sentido de desconfianza hacia su clientela y se manifestaron atentos ante el *peligro* de los *abusadores*. A su vez, la asistencia social es un sector de políticas que, además de estigmatizar a su cliente (es *vago*, *débil*, *marginal* o *inadaptado* o *careciente*) es estigmatizada como forma de intervención en lo social, porque se le atribuye la capacidad de generar dependencia o subordinación política y clientelización. Peligro enraizado en su forma preestatal (la beneficencia), de la que ya los primeros filántropos tomaban distancia, privilegiando el consejo y la enseñanza (de la economía doméstica, el hábito del ahorro) antes que la ayuda» (Grassi, 2003).

Contrariamente, la concepción defendida e impuesta hegemónicamente por los nuevos liberales ha contribuido a la focalización de las medidas asistenciales y su tratamiento por fuera de la esfera del reconocimiento de derechos sociales, producto de las fuertes críticas hacia las estrategias de intervención típicas del Estado social y al fortalecimiento de los procesos de individualización de los problemas sociales. El modelo del Estado social ha sido duramente combatido y uno de los puntos fuertes de ataque ha sido el uso «indebido» de los recursos sociales por parte de sectores de población que estarían en condiciones de satisfacer sus necesidades sin el auxilio estatal. Y en relación con las prestaciones sociales focalizadas, los esfuerzos se han concentrado en evitar el acceso de los «falsos pobres», expresándose también la preocupación por el desestímulo al trabajo atribuido a los recientes programas de transferencia de ingresos. En este sentido, la reorganización de las prestaciones sociales se ha apoyado en la incorporación creciente de los avances tecnológicos, desde aquel momento hasta el presente, de forma tal de mejorar los sistemas de clasificación, control, evaluación y monitoreo. El desarrollo de una racionalidad gerencial expresa la preocupación por el «abuso» que mantienen los actuales impulsores de los programas compensatorios centrados en la pobreza (Grassi, 2003: 29).

4. En relación con el papel del conocimiento experto en la administración de la asistencia:

El papel asignado al conocimiento experto ha sido el de auxiliar de la administración y la gestión social tanto ayer como hoy. A fines del siglo XIX comienza este proceso de imbricación del conocimiento experto con los requerimientos de saber necesarios al gobierno poblacional. Morás (2000) sitúa en aquel momento la configuración de un núcleo de expertos vinculados a la administración de la asistencia como elemento fundamental de ruptura con las formas anteriores de organización asistencial:

Época de transición aún, las incipientes ciencias sociales intentan ser el instrumento para una categorización racional de las diversas situaciones planteadas. Con sus escasas —y frecuentemente vejatorias— herramientas, suceden a un personal no menos limitado en sus posibilidades, ni menos ultrajante de la miserable intimidad de los demandantes de ayuda (Morás, 2000: 50).

Estadísticas, observaciones, indicadores cuanti y cualitativos «dan origen a un modelo de ciencia aplicado a los pobres» (Morás, 2000: 46) que servirá de base para la adopción de medidas bajo una nueva racionalidad.¹³⁷ El proceso de profesionalización de la asistencia consolidará un núcleo de expertos que con sus acciones contribuyó a incrementar

¹³⁷ «El propósito moral que animaba a los contemporáneos encuentra un aliado operativo en el desarrollo de un modelo experimental que se nutre del desarrollo tecnológico» (Morás, 2000: 204).

la demanda de intervención profesional, racionalizando cada vez más dimensiones de la vida cotidiana (Lasch, 1984; Morás, 2000).

Este proceso no ha detenido su avance: los sistemas expertos se encuentran cada vez más instalados en aspectos vinculados a la cotidianidad y a ello ha contribuido fuertemente la expansión de la «ideología del riesgo» y su permanente apelación a los cuidados individuales. En ese sentido, el conocimiento producido, básica pero no exclusivamente desde las ciencias sociales, ha contribuido a reforzar los procesos de individualización social. El aumento del conocimiento sobre las diferencias entre los individuos contribuyó a la sustitución de la «mano invisible del seguro» por «el cara a cara del contrato» (Rosanvallon, 1995: 10).

El conocimiento experto aparece concebido y utilizado como «ciencia auxiliar al servicio de las administraciones»: «En la medida en que hoy en día la sociología no se detiene en la tematización de la evolución social global [...] han aumentado en la sociología las exigencias de detalle, por parte tanto de las burocracias estatales como sociales y por parte de una praxis profesional cientifizada» (Habermas, 1971: 281).¹³⁸

Varias iniciativas actuales en el campo de la protección social combinan un saber experto cada vez más especializado con formas de conocimiento más próximas al sentido común ciudadano sobre lo social. A la hiperprofesionalización de los espacios de gestión centralizada de lo social (diseño, monitoreo, evaluación) se le suman otros espacios «desprofesionalizados» o «semiprofesionalizados», representados por la creciente tendencia a incorporar trabajo voluntario y militancia social en los ámbitos de relación directa con los beneficiarios de programas y planes sociales.

Los doctores —médicos y abogados— se constituyeron, desde fines del siglo XIX, en los principales agentes expertos que con sus saberes saturaron las prácticas sociales extendiendo sus ámbitos de influencia, decisión, saber y poder. Muchas profesiones, entre ellas el trabajo social, se han desempeñado de forma subordinada a estos saberes y agentes que, colocados institucionalmente en un lugar de privilegio (Weisshaupt, 1988), gobernaron un conjunto de prácticas cobijadas bajo su ámbito de acción.

Sin llegar a producirse un desplazamiento de los doctores, hoy parecen ser los economistas y los contadores los que determinan la estructuración de los espacios de intervención posible en lo social: los algoritmos vinieron para quedarse y «explicar» mediante qué mecanismos «ocultos»

138 En palabras de Borón (2006), el sociólogo se ha convertido «en una especie de inocuo sociómetra, así como los economistas degeneraron en econometristas arrojando por la borda toda una tradición muy respetable de pensamiento crítico en la economía. Los sociólogos deben seguir el mismo camino y convertirse en prolijos agrimensores sociales, o en diligentes trabajadores sociales».

e «impenetrables» algunos individuos participan de ciertas prestaciones y otros no; el espacio fiscal también vino para quedarse y ayudarnos a comprender qué es posible y qué no cuando del financiamiento de iniciativas de protección social se trata.

5. En relación con las formas de tratar/concebir la pobreza:

La pobreza ha sido, tanto ayer como hoy, entendida como consecuencia de modos y estilos de vida equivocados. Con distintas retóricas y recursos semánticos, los discursos que históricamente se construyeron en relación con la pobreza han girado en torno a las conductas y los comportamientos individuales. A fines del siglo XIX e inicios del XX, los discursos higienistas irrumpen para señalar la relevancia del medio externo en la producción de problemas sociales y sanitarios que afectaban a los individuos, sin perder ningún componente disciplinador de los comportamientos individuales (Ortega, 2009). Ortega (2009: 84), refiriéndose al ámbito de la salud, señala que a mediados del siglo XX se instala el modelo preventivista de intervención que, apoyado en interpretaciones etiológicas endógenas, significará un cambio fundamental en la consideración del papel del individuo en la génesis de los problemas sociales.¹³⁹

Es a partir de los años sesenta del siglo XX y más decididamente luego de los setenta

cuando aparece fuertemente el discurso de la responsabilización, la individualización, la precisión del cálculo de riesgo, la sofisticación en la técnica de su detección y el desarrollo de estrategias sociopolíticas orientadas a «disminuirlo» a través de ciertos dispositivos de intervención en lo social que se constituyen en las bases institucionales de los procesos de individualización (Ortega y Vecinday, 2009: 12).¹⁴⁰

139 «Podría decirse que las propuestas y contenidos presentes en las intervenciones preventivistas en el ámbito de la salud constituyen una de las manifestaciones incipientes que los procesos de individualización social adoptan en la vida contemporánea» (Ortega, 2009: 85).

140 «Estudios sobre el tema (Ayres, 1995; Mitjavila, 1999) destacan la importancia de ese movimiento asociado al nacimiento de la epidemiología moderna. Se aprecia un cambio profundo en la consideración de los factores que explican los problemas de salud. En un marco en que se amplían los parámetros de inclusión de los problemas que se consideran “medicalizables” se instalan fuertemente interpretaciones que otorgan un alto valor etiológico al ambiente familiar y a la responsabilidad del individuo en la gestión de ambientes más higiénicos y saludables. En síntesis se podría afirmar que: el preventivismo puede ser aquí sintetizado como la doctrina médica que retraduce la concepción ampliada de determinación del proceso salud enfermedad, tal como fue desarrollada por las disciplinas ligadas al campo de la higiene y de la salud pública desde el siglo XIX, en prácticas de carácter eminentemente técnico, esencialmente dirigidas al ámbito de los cuidados individuales y básicamente volcadas para el desarrollo de acciones asistenciales y educativas simplificadas, con baja densidad de tecnología especializada y equipamientos materiales. Bajo esas consignas, las conductas de los individuos pasan a constituirse en un verdadero campo de observación y de intervención para las estrategias médico sanitarias en el período estudiado (Ortega, 2008: 77)».

Este proceso coincide con el deterioro de la sociedad salarial y la consecuente pérdida de los soportes a ella asociados (Castel, 1997). Tal como observa Castel, el Estado y las categorías socioprofesionales homogéneas se constituyeron en los pilares de la protección social, y ambos «vienen resquebrajándose a partir de la década de 1970» (2004: 54).¹⁴¹ Las transformaciones operadas en ambos pilares deterioran la condición de quienes solo tienen como soportes a aquellos derivados del trabajo: «por consiguiente, se comprende que la desarticulación de estos sistemas colectivos pueda sumirlos nuevamente en la inseguridad social» (Castel, 2004: 62). Inseguridad social e inseguridad civil se alimentan entre sí provocando el temor ante un posible retorno de las «clases peligrosas». Y la «inflación contemporánea de la noción de riesgo» (2004: 78-80), al punto de confundirla con la idea de peligro, emerge en este contexto de deterioro de los soportes colectivos de protección social, siendo el fundamento de políticas que tienden a la individualización de las protecciones y a nuevas formas de vigilancia preventiva.¹⁴² Este aspecto será desarrollado en el punto siguiente al considerar qué se entiende por formas individualizadas de protección social y cómo se constituyen y expresan en la vida social contemporánea.

Las formas individualizadas de protección social¹⁴³

En el segundo capítulo se desarrolló la conceptualización construida acerca del proceso de individualización social considerando uno de los dos niveles de análisis propuestos en torno a las transformaciones sociohistóricas de larga duración, que pueden ser comprendidas en tanto alteraciones en las dimensiones institucionales de la modernidad. En este apartado, se retoma el análisis sobre el proceso de individualización con el objetivo de identificar cómo dicho proceso se expresa en formas individualizadas de protección social.

141 «Se puede interpretar globalmente la “gran transformación” que afecta a nuestras sociedades occidentales desde hace un cuarto de siglo más o menos como *una crisis de la modernidad organizada*. Así denomina Peter Wagner la construcción de estas regulaciones colectivas que se habían desplegado desde fines del siglo XIX para superar la primera crisis de la modernidad, la de la “modernidad restringida”» (Castel, 2004: 53).

142 Se observa que simultáneamente con este movimiento de lo real, gran parte de la producción de conocimiento sobre lo social refuerza los procesos de individualización social apoyándose en una relativamente nueva concepción que entiende que «para analizar lo social, hay que recurrir cada vez más a la historia individual antes que a la sociología [...] Son variables de comportamiento [...] las que a fin de cuentas explican mejor por qué las trayectorias de inserción son muy rápidas para algunos, muy entrecortadas para otros, muy inestables para muchos» (Rosanvallon, 1995: 192).

143 Algunos contenidos aquí trabajados fueron reelaborados y publicados bajo el título «La protección social individualizada». En: De Martino, M. (org.) *Infancia, familia y género. Múltiples problemáticas, múltiples abordajes*. Montevideo: Ediciones Cruz del Sur, 2010: 179-199.

El proceso de individualización, tal como ha sido abordado en el segundo capítulo, refiere a la transformación en las condiciones y los soportes sociales en los que se realiza el proceso de individuación —entendido este como construcción de la identidad y dominio sobre la propia vida. En ese sentido, el proceso de individualización indica la ruptura de tejidos sociales que daban soporte a la individuación. El deterioro en los soportes colectivos y la creciente tendencia a la responsabilización individual marcan el carácter de las transformaciones del esquema de protección social. Las nuevas formas de vigilancia poblacional tienden a la individualización social. En un sentido amplio, el proceso de individualización refiere a la pérdida de soportes sociales en los que se apoya el proceso de individuación. Y en un sentido más específico, la individualización refiere a la posibilidad de identificación de atributos individuales, posibilitando la focalización de las prestaciones sociales en función de la situación específica y el comportamiento individual, así como la interpretación de problemas sociales en tanto *handicaps* individuales. Se entiende por mecanismos individualizadores aquellos cuyo efecto se expresa en una interpretación de la génesis de problemas sociales en tanto déficit y responsabilidades individuales, al tiempo que la intervención recae sobre aspectos de la vida individual definidos en términos de riesgo social. Se individualiza en la medida en que se minimiza el origen social de la producción de riesgos, al tiempo que se le exige al individuo el deber de enfrentarlos (Bauman, 2001).

La interpretación de los problemas sociales en tanto problemas individuales o familiares no constituye un fenómeno «nuevo» en el campo social, pues históricamente los problemas sociales se han psicologizado, medicalizado, judicializado, etcétera. Lo novedoso consiste en que esta lectura sobre los problemas sociales se acompaña en la actualidad del deterioro en los soportes colectivos de protección y en la crisis de las instituciones modernas de integración social.¹⁴⁴

El proceso de individualización social remite a las alteraciones producto de

1. los procesos de descolectivización derivados, básica y fundamentalmente, de las transformaciones operadas en las formas de organización de la producción y del trabajo¹⁴⁵ y

144 «Hoy, cuando el mercado y el empleo pierden fuerza como instancia integradora y las instituciones del Estado benefactor (educación, salud, seguridad, vivienda y hábitat público, etcétera) se empobrecen y entran en crisis, nos volvemos a encontrar con una gran masa de individuos “libres” y librados a su suerte, la mayoría de ellos viviendo “juntos” en los grandes centros urbanos. Estos son “los nuevos pobres” del capitalismo. En las condiciones actuales, estos perdedores de la “gran transformación actual” tienen pocas probabilidades de desplegar formas de acción colectiva unificadas, institucionalizadas, permanentes y en función de objetivos estratégicos y no meramente coyunturales y limitados» (Tenti, 2000: 87).

145 «[...] dinámica profunda que es, simultáneamente, de descolectivización, de reindividualización y de aumento de la inseguridad [...]. La individualización de las tareas en el trabajo impone la movilidad, la disponibilidad [...] es la traducción técnica de la exigencia de flexibilidad, que señala el pasaje de las largas cadenas de operaciones estereotipadas efectuadas en un marco jerárquico por trabajadores intercambiables, a la responsabilización de cada individuo

2. del proceso de transformación del Estado, la puesta en cuestión de sus formas y sus estrategias de intervención resignificando su relación con el conjunto de la sociedad.

Castel plantea (1997: 471) que la «articulación compleja de los colectivos, las protecciones y los regímenes de individualización se encuentra hoy en día cuestionada» a partir de la crítica de un modelo de protección que ha vinculado al individuo con un colectivo, construido y regulado a menudo por legislaciones que sustituyeron a un esquema precedente basado en las formas de protección cercana. Las formas individualizadas de protección social son expresión y consecuencia de las revoluciones operadas en ambas dimensiones: las nuevas formas de regulación (o desregulación), acaecidas a partir del quiebre del otrora hegemónico modelo fordista de producción, apelan a la autorregulación individual.¹⁴⁶

El denominado esquema de protección social «orientado a los dejados de lado de las protecciones clásicas» (Castel, 2004)¹⁴⁷ comienza a consolidarse como parte del mismo movimiento en el que se transforman los dispositivos de intervención sociopolítica característicos del período de apogeo del Estado social. La presencia de grupos poblacionales que, estando en condiciones de trabajar, no logran integrarse al mundo del trabajo asalariado pone en cuestión las formas de protección social orientadas a grupos rígidos y homogéneos definidos por su lugar o no lugar en el mundo del trabajo. Tales alteraciones derivan de los cambios acaecidos en las formas de producción y organización del trabajo, poniendo en jaque al esquema de protección social clásico basado en los seguros sociales y la asistencia social.

o de pequeñas unidades a las que les incumbe administrar por sí mismas su producción y asegurar su calidad» (Castel, 2004: 58).

146 «El desmantelamiento del modelo de regulación asociado al régimen fordista también trajo como consecuencia una reformulación del rol del individuo en la sociedad. No por casualidad, parte de la teoría social ha venido analizando dichos procesos en términos de una nueva dinámica de individualización, considerada como la otra cara del proceso de globalización (Giddens y Beck, entre otros). Desde esta perspectiva, la sociedad contemporánea exige que los individuos se hagan cargo de sí mismos y que, independientemente de sus recursos materiales y simbólicos, desarrollen los soportes y las competencias necesarias para garantizar su acceso a los bienes sociales. De manera más general, el punto de partida del proceso de individualización es la estrecha asociación entre un nuevo modelo de acumulación y proceso de desregulación. Ciertamente, la desregulación conlleva una demanda de autorregulación, y la autorregulación exige autonomía, la que en diferentes grados y medida atraviesan tanto las sociedades centrales como las periféricas» (Svampa, 2005: 78).

147 Este nuevo régimen de la protección social «se ha ido organizando progresivamente en los márgenes del sistema a través de la promoción de medidas sucesivas: multiplicación de las prestaciones mínimas sociales condicionadas a los recursos o ingresos (nulos o muy reducidos) de los beneficiarios, desarrollo de políticas locales de inserción y de políticas de la ciudad, de dispositivos de ayuda para el empleo, de socorro a los que menos tienen y de “lucha contra la exclusión”. Estas disposiciones no obedecieron a un plan de conjunto, pero sin embargo parecen esbozar un nuevo referente de protección muy diferente al de la propiedad social caracterizada por la hegemonía de las protecciones incondicionales fundadas en el trabajo» (Castel, 2004: 89).

Las formas individualizadas de protección social refieren a las nuevas formas de intervención sociopolítica donde las decisiones individuales sobre comportamientos y estilos de vida asumen centralidad. La individualización de la protección es entendida como,

una forma específica de la orientación de la protección social que se caracteriza por atar las condiciones de vida de las personas a la situación y las prácticas, en sentido amplio, del sujeto en tanto individuo; y que, a la vez desvincula esas condiciones de vida y las consecuencias de esas prácticas de toda relación con y de toda pertenencia a grupos o agregados mayores (Danani, 2008: 45).

La protección social se individualiza cuando «el acceso, la magnitud y la calidad de los servicios dependen de la situación inmediata o de la historia laboral de la persona; de su capacidad de pago, o de su inteligencia (o buena fortuna) para elegir una aseguradora, por ejemplo» (Danani, 2008: 45).¹⁴⁸ La individualización de las prestaciones sociales consiste en la tendencia a «vincular el otorgamiento de una prestación con la consideración de la situación específica y la conducta personal de los beneficiarios» (Castel, 2004: 100). De este modo, al vincular las prestaciones a la situación y la conducta del beneficiario, el nuevo régimen de protección orientado a «los dejados de lado de las protecciones clásicas» (Castel, 2004) es producto del proceso de individualización social, al tiempo que refuerza las bases de este proceso. Las prestaciones sociales se vinculan cada vez más a atributos comportamentales individuales (estilos de vida) y menos a clasificaciones de orden estructural (edad, sexo, ocupación, etcétera).¹⁴⁹ Estas últimas importan en la medida en que puedan ser cruzadas con atributos comportamentales de modo tal que permitan la construcción de perfiles poblacionales o de «grupos individualizados colectivamente» (Beck, 2001: 237)¹⁵⁰ donde situar a los individuos.

Las estrategias de intervención características de los programas de inserción se han basado en «la norma de interioridad», es decir, en la modificación de las conductas individuales de los beneficiarios, «incitándolos a cambiar sus representaciones y

148 Danani (2008: 45) analiza el esquema de políticas sociales predominante en América Latina en los últimos treinta años señalando que los procesos de individualización y comunitarización «fueron dos ejes organizadores de las reformas de las políticas sociales en la década de los noventa, y en sí mismas constituyen dos vías que, en combinaciones por cierto bastante complejas (y por momentos, incluso contingentes), materializaron un proceso de largo plazo de de-socialización de la reproducción, que en términos políticos suele asociarse a la retracción de la esfera de los derechos sociales».

149 Mientras la referencia a comportamientos individuales es incompatible con la posibilidad de colectivizar las protecciones sociales, las clasificaciones de orden estructural se constituyeron en la base de los mecanismos de asignación de recursos de bienestar social.

150 A modo de ejemplo, Beck refiere a los extranjeros, discapacitados, homosexuales. En fin, a grupos portadores de atributos individuales leídos en clave de «déficits» o «handicaps».

reforzar sus motivaciones para “salir”, como si fueran los principales responsables de la situación en la que se encuentran» (Castel, 2004: 97).¹⁵¹

El tratamiento de la pobreza como consecuencia de estilos y modos de vida «equivocados», o de déficits de socialización se expresa hoy en discursos y prácticas que recuperan la categoría «riesgo» para dar cuenta de la interrelación entre situación social y conducta individual de los sujetos. Castel (2004) advierte que estas transformaciones responden al traslado de la lógica del riesgo manufacturado a los riesgos clásicos, con lo cual la protección recae en la superación de comportamientos individuales «indeseables» o «de riesgo». Subyace a estas alteraciones lo que denomina como «ideología del riesgo» con la cual se sobrevalora la noción de riesgo y con ello la conducta individual.¹⁵² Tal como señala Mitjavila (2006), la idea de riesgo opera a partir de un habla despolitizada que transporta imágenes naturalizadas de las conductas y de la realidad social en su conjunto, desconociendo, de este modo, el origen social de la producción de los riesgos. Individuos y estilos de vida desplazan al medio externo como fuente central de riesgos.

Sin embargo, aunque los riesgos clásicos no han dejado de existir y de multiplicarse, parecen haber sido relegados a un segundo plano en las últimas dos décadas. Las estadísticas actuales ya no privilegian los problemas de la pobreza, asistimos atónitos a una proliferación de discursos y de estadísticas sobre los más variados riesgos (consumo de tabaco, alcohol, sedentarismo, pero también de dietas peligrosas, estrés, pesimismo, miedos, etcétera) vinculados con los estilos de vida y conductas indeseables, que se equipararon en gravedad a los riesgos a los que clásicamente estuvieron expuestos los habitantes del mundo de la pobreza (Caponi, 2007).¹⁵³

151 En su análisis sobre el ingreso mínimo de inserción (RMI) Rosanvallon afirma que la idea de inserción remite a la «[...] emergencia de vínculos inéditos entre derechos sociales y obligaciones morales; experimentación de nuevas formas de ofertas públicas de trabajo; tendencia a mezclar indemnización y remuneración; constitución de un espacio intermedio entre empleo asalariado y actividad social. Esta noción de inserción [...] no caracteriza tanto una forma jurídica precisa de actividad o un tipo de empleo económicamente determinado como un conjunto de prácticas sociales experimentales; prácticas cuyo punto en común es procurar combatir la exclusión» (1995: 160). Se configura así lo que Rosanvallon designa como «derecho individualizado» por un lado, y «derecho condicionado» por el otro: situación particular y comportamiento individual quedan así en un mismo registro. Seguidamente se pregunta si es posible aún hablar de derecho en esas condiciones para responder que «en sentido jurídico estricto, no es el caso. En efecto, un derecho es por esencia de aplicación universal e incondicional» (1995: 162).

152 «[...] la ideología generalizada e indiferenciada del riesgo (la llamada “sociedad del riesgo”) se ofrece hoy como la referencia teórica privilegiada para enunciar la insuficiencia, el carácter obsoleto, de los dispositivos clásicos de protección» (Castel, 2004).

153 En palabras de Caponi, «la preocupación por los riesgos parece haberse desplazado desde las carencias vinculadas a las inequidades sociales, hacia una serie de riesgos estadísticamente definidos a partir de los cuales se prescriben normas y estilos de vida deseables [...] Con la ayuda de ese conjunto de cifras, que parecen haberse transformado en icono de los tiempos

De este modo, la proliferación de discursos sobre «nuevos» riesgos ha desplazado a los riesgos «clásicos», pese a que estos no han dejado de multiplicarse. Y en la medida en que los «nuevos» riesgos se vinculan con estilos de vida y comportamientos indeseables, las formas de protección social necesariamente se individualizan. Tal como sostiene Castel (2004) es posible socializar la protección de los riesgos clásicos, siendo impensable la protección colectiva frente a una nueva generación de riesgos, a los que entiende como peligros en la medida en que su acaecer no puede ser previsto. Se apela a la idea de «autocuidado» en una coyuntura marcada por la reducción y la precarización del sistema de protección social. Es preciso entonces vincular la proliferación discursiva sobre nuevos riesgos —o peligros, como quiere Castel— y las correspondientes estrategias de autocuidado con el desmantelamiento del Estado de bienestar.

Pero por otro lado, a los riesgos clásicos y a los riesgos manufacturados se suma lo que Castel (2008: 3) llama «población de riesgo», que se corresponde con las tradicionales categorías referidas a la locura, la criminalidad, o en otras palabras, «las clases peligrosas». Las formas tradicionales de intervención sociopolítica sobre estas poblaciones conviven en la contemporaneidad con formas de vigilancia que introducen los avances en la informática y en los cuerpos de saber especializados con base en el enfoque de riesgo. Los dispositivos de intervención sociopolítica sobre la pobreza articulan las estrategias de autocuidado promovidas para el enfrentamiento de los «nuevos riesgos» con la vigilancia preventiva y la distancia posibilitada a partir de la construcción de combinatorias de factores de riesgo.¹⁵⁴

Castel afirmará que este nuevo régimen se ajusta a una implementación individualizada: «se trata de políticas que tienden a la individualización de las protecciones, en correspondencia con la gran transformación social que se ha descrito, atravesada también ella por procesos de descolectivización o de reindividualización» (2004: 91).

Grassi (2003) retoma los aportes de Tenti, quien analiza la forma en que el riesgo ha sido asumido por las tradiciones de política social europea y norteamericana. Para la tradición asistencialista en el «estilo norteamericano de hacer política social», «no existe (la) pobreza, (sino) únicamente existen pobres». Por otro lado, en la tradición cultural europea, el riesgo «anclado en el cálculo

modernos, se fue desplazando hacia los individuos la culpa por su malestar, quedando poco espacio para el análisis político» (2007: 8).

154 «Otra cosa sucede si se razona en términos de población de riesgo, porque no tenemos que esperar que se produzca un acto indeseable, no se constata un peligro sino que se construye una combinatoria de factores, susceptibles de producirlo, que lo hacen más o menos probable. Así se observan grupos que uno puede sospechar que van a producir problemas, gente sin trabajo, personas que tienen una familia disociada, que viven en un barrio muy pobre, muy carenciado o que en algún momento cometieron un delito, que pueden ser de origen extranjero, pueden ser todos estos factores de riesgo. Este pensamiento de riesgo promueve una modalidad totalmente nueva de la vigilancia. Una vigilancia a distancia que permite anticipar el peligro en el terreno clásico de la vigilancia» (Castel, 2008: 3).

de probabilidad, el surgimiento de las ciencias sociales y una perspectiva totalizadora que instauró la primacía de la sociedad sobre los individuos» permitió la emergencia de «otro paradigma ideológico y otra estrategia típica de administrar el problema de la pobreza» (Tenti *apud* Grassi, 2003).

La administración de la pobreza bajo el paradigma que recupera el concepto de riesgo en la tradición cultural europea permitió el establecimiento de un conjunto de seguros sociales que socializaba los costos de la protección social. En cambio, asumir el riesgo como producto de decisiones individuales significa una ruptura con el paradigma europeo, aproximándose a la gestión de la pobreza de «estilo norteamericano» (Ortega y Vecinday, 2009). Sostiene Grassi que con estas referencias, Tenti examinaba la propuesta neoliberal y señalaba «los peligros del neoasistencialismo», marcando además los límites que el concepto de necesidades básicas impuso a la idea de los derechos sociales, concebidos como un programa abierto y como una utopía.

La protección social individualizada significa también una fuerte transformación en los metaobjetivos de la intervención sociopolítica.¹⁵⁵ Las «políticas de integración» han cedido lugar a las «políticas de inserción social focalizada». Mientras las primeras procuraban la «búsqueda de grandes equilibrios, de la homogeneización de la sociedad a partir del centro», las segundas refieren a la falta de espacio social para quienes no se demuestran útiles socialmente y «pueden entenderse como un conjunto de empresas de elevación del nivel para cerrar la distancia con una integración lograda» (Castel, 1997: 422-423).

Aquello que Castel denomina *políticas de inserción* puede ser comprendido como expresión de los cambios en las modalidades de atención de las manifestaciones de la cuestión social. Las políticas de inserción social focalizada se constituyen en la respuesta central ofrecida ante las «nuevas manifestaciones» de la cuestión social. Apoyándose en los instrumentos individualizadores que ofrece el enfoque de riesgo, se focalizan grupos poblacionales específicos, pretendiendo superar procesos de socialización considerados deficitarios: las familias en situación de riesgo social pertenecen a sectores de extrema pobreza que engrosan las filas de «inempleables», «inútiles para el mundo», «supernumerarios». A partir de un diagnóstico dado se elabora un perfil que adjudica cierto destino social al sujeto, y ello permite su inserción dentro de circuitos institucionales específicos que procuran, ya no integrar socialmente, sino insertar en un contexto específico

155 Refiriendo al desarrollismo de posguerra, por un lado, y al neoliberalismo, por otro, Grassi señala que: «lo común entre ambas épocas fue que la cuestión social se problematizó a remolque de los cambios económicos (o de los intereses y necesidades de la acumulación). Pero mientras para el desarrollismo de posguerra la integración era un indicador del éxito del propio modelo, toda vez que lograra quebrar las resistencias culturales y asimilar a los grupos tradicionales o campesinos en tanto agregados sociales conquistados, así, por la modernidad, para el neoliberalismo de fin de siglo la no integración no le restaba éxito al modelo porque quienes fracasaban eran los particulares, de cuyas capacidades y disposiciones se hizo depender la adaptación. A ellas, al fin, debía contribuir la eventual acción del Estado» (2004: 175).

al «incompetente socialmente».¹⁵⁶ Se asiste a un nuevo registro social donde se jerarquiza la capacidad individual de administrar los riesgos de la existencia, minimizando el papel de las protecciones sociales colectivas. Posición que caracteriza una sensibilidad propia del individualismo posmoderno al reducir los riesgos a respuestas individuales (Ayres, 1995).

En términos foucaultianos, las formas individualizadas de protección social se configuran bajo la forma de dispositivos de intervención sociopolítica que combinan «tecnologías de seguridad» y «tecnologías del yo». Los dispositivos de seguridad se enmarcan claramente en lo que Foucault designa como tecnologías de poder. Las tecnologías de seguridad se constituyeron en modos de regular, objetivar y controlar la experiencia basándose en el cálculo estadístico y el trabajo experto, al tiempo que las tecnologías del yo son aquellas que «permiten a los individuos efectuar, por cuenta propia o con la ayuda de otros, cierto número de operaciones sobre su cuerpo y su alma, pensamientos, conducta, o cualquier otra forma de ser obteniendo así una transformación de sí mismos» (Foucault, 1990).¹⁵⁷

Junto con los dispositivos de seguridad emerge el tema de la libertad, entendida como ideología y técnica de gobierno de forma simultánea: «la libertad no es otra cosa que el correlato de la introducción de los dispositivos de seguridad» (Foucault, 2006: 71), y en su sentido moderno significa libertad de movimiento, de circulación, de desplazamiento de las personas y las cosas.

Foucault (2006) caracteriza el funcionamiento de los dispositivos de seguridad mediante los cuales

1. se inserta el fenómeno en cuestión dentro de una serie de acontecimientos probables,
2. las reacciones del poder frente al fenómeno se apoyan en un cálculo de costos, y
3. no se establece una división binaria entre lo permitido y lo vedado sino que se fija una media considerada como óptima y límites de lo aceptable más allá de los cuales no se debería pasar.

El tratamiento dado a la viruela a partir del siglo XVIII permite a Foucault ilustrar cómo operan los dispositivos de seguridad:

El problema se plantea de muy otra manera: no consiste tanto en imponer una disciplina, aunque se solicite el auxilio de esta; el problema fundamental va a ser saber cuántas personas son víctimas de la viruela, a qué edad, con qué efectos, qué mortalidad, qué lesiones

156 El ejemplo que coloca Castel (1981) se refiere al «deficiente»: una vez elaborado el diagnóstico, ya no se pretende su «cura», sino que se lo inserta en un establecimiento productivo donde sus aptitudes y capacidades le permitan ser «útil socialmente» dentro de un encuadre especialmente protegido.

157 Vale recordar que Foucault (1990) identifica cuatro tecnologías: de producción, de sistemas de signos, de poder y del yo. Y no es un dato menor que para el autor «estos cuatro tipos de tecnologías casi nunca funcionan de modo separado, aunque cada una de ellas esté asociada con algún tipo particular de dominación. Cada una implica ciertas formas de aprendizaje y modificación de los individuos».

o secuelas, qué riesgos se corren al inocularse, cuál es la probabilidad de que un individuo muera o se contagie la enfermedad a pesar de la inoculación, cuáles son los efectos estadísticos sobre la población en general; en síntesis, todo un problema que ya no es el de la exclusión, como en el caso de la lepra, que ya no es el de la cuarentena, como en la peste, sino que será en cambio el problema de las epidemias y las campañas médicas por cuyo conducto se intenta erradicar los fenómenos, sea epidémicos, sea endémicos (Foucault, 2006: 26).

Emergen las nociones de caso, riesgo, peligro y crisis como producto de los dispositivos de seguridad que establecen un nuevo mecanismo de gobierno poblacional. Con la noción de caso¹⁵⁸ se vuelve posible el análisis de la distribución de casos y señalar para cada individuo o «grupo individualizado», cuál es el riesgo de padecer la enfermedad, morir o curarse, según edad, lugar de residencia y lo mismo para cada grupo de edad, cada ciudad, cada profesión. Y el cálculo de riesgos mostrará quiénes se encuentran en situación de peligro en la medida en que están más expuestos a los riesgos identificados, pudiendo establecer zonas de mayor o menor riesgo.¹⁵⁹ Y por último, la noción de crisis permitirá identificar los fenómenos de escalada, de aceleración y multiplicación de la enfermedad.

En el apartado siguiente, se analiza el papel que juega el enfoque de riesgo en tanto dispositivo individualizador en el campo social y cómo, al ser incorporado como instrumento de gestión social, permitirá la articulación de tecnologías de seguridad y técnicas del yo características de las formas individualizadas de protección social.

El enfoque de riesgo como dispositivo individualizador en el campo social¹⁶⁰

El pasaje de políticas de integración hacia políticas de inserción social supone nuevas configuraciones institucionales y tecnológicas que encuentran en el enfoque de riesgo un posible soporte metodológico, y es desde esa perspectiva que aquí se propone su análisis. Las políticas de inserción social focalizada encuentran

158 La noción de caso surge «a partir del momento en que con respecto a la viruela se hagan análisis cuantitativos de buenos y malos resultados, éxitos y fracasos, cuando se calculen las diferentes eventualidades de muerte o contagio, la afección dejará de aparecer en esa relación masiva de la enfermedad reinante con su lugar, su medio, y se presentará como una distribución de casos, en una población que quedará circunscripta en el tiempo y el espacio. Aparición, por consiguiente, de la noción de caso, que no es el caso individual sino una manera de individualizar el fenómeno colectivo de la enfermedad o de colectivizar [...] los fenómenos individuales, para integrarlos a un campo colectivo» (Foucault, 2006: 80).

159 «De esa manera, entonces, se pueden identificar las características peligrosas. Es peligroso (con respecto a la viruela) tener menos de tres años. Es más peligroso, [con referencia al] riesgo de contraer esa enfermedad, vivir en una ciudad que en el campo [...]» (Foucault, 2006: 81).

160 Parte de los contenidos aquí trabajados fueron profundizados junto a la Prof. Myriam Mitjavila para su publicación en Lorente, B. (org.) (2011) *Transformaciones del Estado Social. Perspectivas sobre la intervención social en Iberoamérica*, Madrid-Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, pp. 79-104.

sus condiciones de posibilidad en los procesos de individualización y destradicionalización, a la vez que los refuerzan. Ambos procesos, siendo característicos de la modernidad, asumen ciertas particularidades en la denominada «tardo modernidad», «modernidad reflexiva», «modernidad líquida», según distintos autores, tal como fue analizado en el segundo capítulo. La significación contemporánea de los procesos de individualización social solo puede ser comprendida en su interrelación con la radicalización de la incertidumbre consecuencia del proceso de destradicionalización y la centralidad del discurso sobre el riesgo.

El propósito de este apartado es analizar el enfoque de riesgo como una forma particular de gestionar lo social, al ser incorporado en las políticas de inserción social focalizada, constituyéndose, de este modo, en un dispositivo individualizador de la protección social. En ese sentido, importa comprender cómo opera la noción de riesgo cuando es entendida como la probabilidad de que se produzca un daño como consecuencia de decisiones individuales, y cómo opera al mediatizar la relación entre los individuos y el esquema de protección social.

Riesgo y enfoque de riesgo

Señala Castiel (2003)¹⁶¹ que en los últimos treinta años asistimos a una proliferación de estudios que desde diversos campos disciplinarios se ocupan de la problemática del riesgo.¹⁶² Para los objetivos de este trabajo, importa delimitar el concepto de riesgo y el área de estudios sobre el riesgo que ofrece insumos al momento de analizar cómo opera en tanto dispositivo individualizador de la protección social. En ese sentido, el riesgo entendido como la probabilidad de ocurrencia de un evento (mórbido o fatal) (Castiel, 2003) es el concepto que está presente en las estrategias de intervención sociopolítica objeto de este estudio. El riesgo es definido como la probabilidad de sufrir un daño. No es un atributo constitutivo de individuos y cosas, sino que es una construcción mental, es una abstracción de un observador; es un modelo relacional de variables. Observa Mitjavila (2006) que cuando la idea de riesgo adquiere una forma fuertemente tecnificada representa las probabilidades de un individuo de experimentar daños (físicos, mentales o morales) en un futuro, configurándose así el denominado

161 Corresponde señalar que Castiel concentra su reflexión en torno al campo de la salud, y particularmente, bajo la óptica del riesgo epidemiológico y su relación con las estrategias de promoción de la salud.

162 «Segundo Hayes (1992), é possível agrupar as áreas desta produção científica (que, inevitavelmente, se superpõem) em: a) verificação/mensuração —como suporte a estratégias preventivas na interação na clínica médica. Aqui se incluem as práticas da chamada medicina prospectiva ou preditiva, cujas intervenções preventivas ocorrem a partir da identificação de exposições a fatores de risco; b) análise/avaliação/administração —dirigida a riscos ocupacionais, controle e segurança de produtos industrializados e percepção pública (ligada à Society for Risk Analysis); c) baseada no enfoque de risco epidemiológico —voltada para a chamada dimensão da saúde pública. Pode estar referenciada a dois domínios: 1) ambiental: aborda riscos provocados por exposições a resíduos radiativos, poluentes tóxicos e outros subprodutos de atividades econômicas e sociais; 2) individual: lida com riscos resultantes de ‘escolhas’ comportamentais pessoais, colocadas sob a rubrica estilo de vida» (Castiel, 2003)

enfoque de riesgo. De esta forma, el enfoque de riesgo¹⁶³ se construye sobre la base de la tecnificación de la idea de riesgo.

Para Castiel, la idea de probabilidad puede ser leída con un sentido vago, intuitivo, subjetivo, o sea, ligada a una incertidumbre no mensurable, o de un modo objetivo, racional, definible mediante técnicas probabilísticas, o sea, ligado a una incertidumbre mensurable. Ambos modos de entender la idea de probabilidad se pueden identificar en los discursos y las prácticas producidas por los agentes responsables de las más recientes propuestas de protección social dirigidas a grupos poblacionales en situación de riesgo.¹⁶⁴

Con respecto al área de estudios sobre el riesgo, cabe señalar que las estrategias de intervención sociopolítica estudiadas se inscriben en la misma lógica que el denominado «enfoque de riesgo epidemiológico»: se valoran comportamientos individuales con base en datos poblacionales, y en ese sentido, trata con riesgos resultados de «elecciones» comportamentales personales, situadas bajo la rúbrica *estilo de vida* (Castiel, 2003). El enfoque de riesgo es incorporado como un esquema configurador de la intervención social entendido como un método de trabajo para el cuidado de individuos y grupos a fin de evitar probables daños para sí, para el universo institucional y para el orden social en general. Cuando el riesgo se particulariza en la idea de estilo de vida, las estrategias de intervención sociopolítica se centran en las formas en que los individuos organizan su mundo social cotidiano. Las decisiones individuales son portadoras de escenarios de riesgo o seguridad y las estrategias basadas en el enfoque de riesgo promueven la adopción de ciertos comportamientos y el repliegue de otros considerados «indeseables». Mayor complejidad adquieren estas estrategias de gestión social del riesgo cuando se dirigen a sectores sumergidos en situaciones de pobreza, como el caso que nos ocupa, desconociendo que:

163 Mitjavila (1999) recoge la definición que del enfoque de riesgo se presenta en el documento del Ministerio de Salud Pública-UNICEF, llamado *Atención Primaria de Salud en el Uruguay. Resultados y Perspectivas*. Montevideo, febrero de 1990. Allí se afirma que el enfoque de riesgo permitirá «adecuar los recursos y esfuerzos a las necesidades básicas de salud de los grupos prioritarios. [...] La planificación de acciones teniendo en cuenta el criterio del enfoque de riesgo permite actuar con mayor energía con los grupos humanos más vulnerables, brindando una mejor atención a quienes realmente más lo necesitan.»

164 En el capítulo 5 se analiza la producción de conocimiento en torno al desarrollo psicomotor en la primera infancia, donde la idea de probabilidad emerge en su sentido mensurable permitiendo la identificación de factores de riesgo «isto é, marcadores que visam à predição de morbi-mortalidade futura. Deste modo, poder-se-ia identificar, contabilizar e comparar indivíduos, grupos familiares ou comunidades em relação a exposições a ditos fatores (já estabelecidos por estudos prévios) e proporcionar intervenções preventivas» (Castiel, 2003). Por otro lado, se recogen formas de tratamiento del riesgo donde la idea de probabilidad no resulta en la identificación de factores de riesgo, sino en afirmaciones sobre incertezas no mensurables. En este segundo caso, la propia vaguedad de las afirmaciones se expresa en el uso indiscriminado y prácticamente intercambiables de nociones tales como riesgo, vulnerabilidad, etcétera.

Uma crítica comum ao conceito «estilo de vida» é referente a seu emprego em contextos de miséria e aplicado a grupos sociais onde as margens de escolha praticamente inexistem. Muitas pessoas não elegem «estilos» para levar suas vidas. Não há opções disponíveis. Na verdade, nestas circunstâncias, o que há são estratégias de sobrevivência (Castiel, 2003).¹⁶⁵

Riesgo y focalización

El enfoque de riesgo constituye un mecanismo idóneo para determinar quiénes tienen derecho a recibir determinadas prestaciones sociales. Focalizar con base en riesgos significa establecer, a partir de la determinación de ciertas *características y comportamientos individuales*,¹⁶⁶ predefinidas técnicamente, un recorte dentro de un conjunto poblacional.¹⁶⁷ De esta forma, al tiempo se viabiliza el recorte de derechos sociales, regulando mediante operaciones de carácter técnico-burocrático la inclusión y la exclusión en relación con los sistemas de protección social. El enfoque de riesgo constituye un método que permite la regulación de derechos —vía focalización— y otorga cierta racionalidad que habilita la fundamentación técnica de la exclusión y la inclusión en la definición

165 Una crítica común al concepto «estilo de vida» refiere a su uso en contextos de miseria y aplicado a grupos sociales donde los márgenes de elección son prácticamente inexistentes. Muchas personas no eligen «estilos» para llevar sus vidas. No hay opciones disponibles. En verdad, en estas circunstancias, lo que hay son estrategias de sobrevivencia.

Castiel (2003) analiza las intervenciones preventivas de difusión sobre el sida en las que se produce un desplazamiento de la idea de riesgo hacia la de vulnerabilidad en el intento de «*desnegativizar* o estatuto comportamental que a idéia de risco veicula». El concepto de vulnerabilidad refiere a las condiciones de fragilidad de grupos poblacionales incorporando dimensiones sociopolíticas y económicas de forma tal de superar la perspectiva comportamental del individuo aislado. Sin negar el avance que significa la noción de vulnerabilidad en relación con la de riesgo, observa que en el mapeo de vulnerabilidad de las naciones (altos, medios y bajos) elaborado por Mann y colaboradores se percibe la equivalencia con los correspondientes indicadores socioeconómicos: «Cabe, então, indagar se é, de fato, necessário construir índices de “*vulnerabilidade nacional*” para chegar a conclusões que dados sócio-econômicos permitiriam levar a resultados equivalentes...». Y agrega que «de qualquer modo, a noção de risco permanece vigorosa na definição da vulnerabilidade, pois os riscos parecem pairar sobre as cabeças e (corpos) dos grupos vulneráveis, num mimetismo de relação tipo “*dose-resposta*”: há situações (como na AIDS) em que condições precárias em termos sócio-econômicos estão inevitavelmente ligadas a grandes dificuldades para redução dos riscos, elevando inexoravelmente a ‘*vulnerabilidade social*’ de determinados grupos em detrimento de outros». Para Filgueira (1999: 152) «el término *vulnerabilidad* entró hace poco en el discurso que aborda los problemas de la pobreza y las políticas sociales. Este concepto intenta crear instrumentos analíticos con los cuales identificar poblaciones y sectores en riesgo».

166 En un mismo sentido, Iamamoto sostiene que «[...] los factores vistos como problemáticos son transferidos de la estructura social para los individuos y grupos considerados como responsables de su ocurrencia. Consecuentemente, lo que debe ser cambiado son los hábitos, actitudes y comportamientos de los individuos, teniendo en vista su ajuste social [...]» (1992: 135).

167 Mitjavila (1999), al listar las esferas que participan de la gestión sanitaria, define al enfoque de riesgo «enquanto método para a provisão seletiva de serviços e cuidados, em função da distribuição dos riscos sanitários na população».

de la población beneficiaria. De este modo, el derecho a la protección es determinado a partir del establecimiento de criterios tecnocráticos, desregulando el conjunto de derechos sociales.

El manejo individual de los riesgos es la referencia central para la atribución de responsabilidades y para la formulación de formas individualizadas de protección social, inaugurando prácticas y dispositivos de intervención cada vez más tecnificados, posibles gracias al desarrollo de la informática como alteración tecnológica central de los últimos años. De este modo, el uso social que se ha dado al desarrollo tecnológico ha hecho posible «la construcción técnica de la pobreza como agregación de individuos en función de sus posiciones homólogas en las distribuciones de una serie de propiedades que se consideran pertinentes» (Tenti *apud* Grassi, 2003). Para Grassi se consolida así una modalidad de asistencia gerencial¹⁶⁸ caracterizada por una racionalidad técnico-burocrática en la gestión con la que se aspira a trascender cualquier orden moral para realizar las funciones que definen al Estado liberal moderno como entidad abstracta. De este modo, los «asistidos son definidos por criterios de evaluación reconocidos en su validez técnico científica siendo en nombre de la eficiencia que se justifica la necesidad de identificarlos, contarlos y clasificarlos» (Grassi, 2003).

El enfoque de riesgo se constituye en un mecanismo individualizador a través de operaciones de focalización —determinación de características individuales e inserción en circuitos «protegidos»— y la responsabilización del individuo y su estilo de vida en la explicación y la superación de *handicaps*. Del análisis de los instrumentos de evaluación del riesgo emerge una reafirmación de la tendencia hacia la búsqueda de modelos formales de intervención profesional, donde la naturaleza de la demanda y el modo de vida de los individuos pasan a ser analizados a partir de estos modelos predefinidos y estandarizados, desde los cuales se propone la intervención. La tendencia a la búsqueda de modelos formales de intervención profesional aparece reforzada por el soporte necesario a la focalización, que va a requerir: sistemas de información y vigilancia, sistemas de medición y sistemas de selección (inclusión/exclusión). Se intenta comprender la realidad desde un modelo propuesto por la evaluación del riesgo e intervenir para que «lo real» se transforme en función de las prescripciones derivables del modelo.

Riesgo, moralización y despolitización de lo social

La atribución de riesgo no hace referencia a un estado sino a una situación virtual en nombre de la cual se gobierna a las poblaciones en riesgo. En tanto constituye una construcción mental, cualquier aspecto de la vida social puede ser codificado en términos de riesgo dependiendo de la perspectiva utilizada por

168 Afirma que frente a una modalidad de asistencia clásica asumida como estrategia de los tiempos de ascenso del proyecto neoliberal, se impone hoy una modalidad gerencial, siendo esta una estrategia que se consolida con la transformación del Estado al imponerse una lógica formal de la eficiencia. A cada una de estas modalidades subyace la pretensión de una racionalidad dominante como guía de la acción, la organización y la gestión política (Grassi, 2003).

el observador en esa situación. Esto aparece apoyado en los planteos de Beck (1998) acerca de las luchas definicionales en torno al riesgo, la multiplicidad de intereses en juego y las dificultades-¿imposibilidades? metodológicas de medición del riesgo (en términos del autor la «manejabilidad técnica» del riesgo), unido a los planteos que, desde la antropología aporta Douglas (1996), en relación con los componentes morales que se adscriben a la evaluación del riesgo y la posibilidad de manipulación de los sistemas estadísticos.

Los métodos cuantificados utilizados usualmente en la atribución de riesgos se pretenden neutrales y objetivos, opacando su exposición y su carácter influenciable frente a intereses políticos, económicos y culturales que atraviesan la producción de conocimiento en general y particularmente a aquella orientada por la identificación de riesgos en la sociedad contemporánea.¹⁶⁹ El proceso mismo de identificación de ciertos riesgos y la negación o la invisibilidad de otros estaría señalando modalidades de percepción, categorización y atribución social del riesgo, que hegemónicamente definen qué situaciones son merecedoras de ser incluidas en la agenda de las políticas públicas. No se trata de un problema simplemente técnico, sino que:

Algo más sucede para fijar la atención en determinados riesgos y para encubrir la percepción de otros. Se argumenta aquí que los juicios morales públicos anuncian poderosamente determinados riesgos. Por lo general, los riesgos bien advertidos resultan estar conectados con principios morales legitimadores (Douglas, 1996: 98).

Lupton (1993) sostiene que el riesgo se ha convertido en una construcción cultural central cuya función moral consiste en la culpabilización de la víctima, desplazando del análisis las razones reales que afectan sus condiciones de vida individual. El discurso del riesgo refiere a los «comportamientos indeseables» (Castel, 1986: 229), vehiculizando así un conjunto de discursos morales. Si bien ello no constituye una novedad histórica en los dispositivos de gestión poblacional de la pobreza,¹⁷⁰ es posible sostener que la «innovación» consiste en invertir a estos discursos de un lenguaje específico, que abandonando la polaridad buenomalo, normal-anormal, sano-patológico, describe correlaciones estadísticas que se nos presentan como neutrales y asépticas en términos valorativos; la noción de riesgo se tecnicizó significando el pasaje del riesgo/peligro de su función adjetiva y protoconceptual a una situación formal (Mitjavila, 1999).

169 En un mismo sentido, Žižek sostiene que «El problema consiste en que no hay ningún método científico o de otro tipo que permita llegar a la certeza acerca de la existencia y magnitud de los problemas [...] no existe ningún modo de establecer con certidumbre el alcance del riesgo [...] diariamente somos bombardeados con nuevos descubrimientos que invierten las opiniones difundidas» (2001: 357).

170 El tratamiento moral de la pobreza ha sido una constante histórica en el desarrollo de acciones de intervención social sobre ella: «E entre os moralistas e os educadores do século XVII que vemos formar-se esse outro sentimento da infância [...] que inspirou toda a educação até o século XX, tanto na cidade como no campo, na burguesia como no povo. O apego à infância e à sua particularidade não se exprimia mais através da distração e da brincadeira, mas através do interesse psicológico e da preocupação moral» (Ariès, 1981: 162).

En el enfoque de riesgo, el individuo y su estilo de vida son centrales, siendo el medio externo relegado en favor de la posición y el comportamiento del individuo frente a los riesgos, quien pasa a constituirse en la unidad de referencia: los factores de riesgo comienzan a ser asociados formalmente con individuos y poblaciones específicas. Si bien históricamente la subjetivación (Žižek, 2001), psicologización (Castel, 1984) e individualización de problemas sociales complejos han caracterizado las respuestas brindadas a las expresiones de la cuestión social, los nuevos dispositivos, manteniendo dicho carácter esencial, se inscriben en el marco de transformaciones societales que se orientan hacia una mayor desresponsabilización de lo público, convirtiendo, más que nunca, al individuo en responsable por su propia situación. La individualización de las causas de las situaciones consideradas «de riesgo» es el mecanismo fundamental con el que operan los dispositivos de evaluación del riesgo y de donde surge su principal «aporte legitimador»: las secuelas de la cuestión social son consideradas como fracasos individuales. Se oculta de este modo el hecho no menor de que la distribución de riesgos es simplemente un reflejo de las estructuras de poder y posición social, otorgando centralidad a las determinantes psicosociales del riesgo (Douglas, 1996: 32).

El discurso adjetivante cede lugar ante un discurso basado en formalidades técnicas derivadas de correlaciones estadísticas —cuestionables muchas veces desde un punto de vista metodológico, y disfrazando componentes y selecciones de carácter moral— que se traducen operativamente en recomendaciones técnicas asentadas sobre los aspectos conductuales de los individuos.

El riesgo entendido como construcción cultural y como elecciones en el diseño de un estilo de vida individual presupone la posibilidad de control y manipulación de carácter moralizante al comprender al riesgo como algo contingente.

[...] se señalan a determinadas clases de personas como probables víctimas; su situación de estar “en riesgo” justifica ponerlas bajo control. En la moderna sociedad industrial los pobres están en riesgo desde el punto de vista de la nutrición, en especial las mujeres pobres encinta. Su vulnerabilidad da derecho a la sociedad a desviar la responsabilidad imponiendo restricciones estrictas en sus compras y dieta como condiciones para recibir un mínimo de ayuda. Si ellas o sus bebés son abatidos finalmente, su rechazo de la ayuda oficial explica por qué tienen que culparse a sí mismas (Deutsch *apud* Douglas, 1996: 94).

El riesgo se considera siempre como producto de decisiones susceptibles de ser controladas individualmente: se trata del individuo y su racionalidad, que a partir de una decisión acertada o desacertada se coloca a sí mismo en una situación de riesgo. La concepción del individuo como ser racional está en la base de los discursos que apelan al control individual de los riesgos.¹⁷¹

171 «[...] los filósofos de la elección racional pretenden usar un esquema conceptual objetivo y neutral, para resolver problemas mediante el simple poder de la razón. Pero si las herramientas conceptuales son objetivas y neutrales, ¿a qué se debe que su uso haya permitido estas sistemáticas lagunas de percepción?» (Douglas, 1996: 36).

Si el comportamiento «racional» esperado frente al riesgo no se produce, cabe a las profesiones asistenciales intervenir, bajo el supuesto de encontrarse ante problemas de percepción del riesgo por parte de los sujetos o de desconocimiento de las modalidades para su enfrentamiento. La posibilidad de elección racional del individuo se encuentra, por tanto, en la base de las intervenciones orientadas bajo la evaluación y enfoque de riesgo. Este individuo aparece como un ser abstracto, desprovisto de influencias socioculturales y económicas. De este modo, se niega que la construcción autobiográfica de los sujetos depende más de elementos contextuales y estructurales complejos que de los deseos y los requerimientos de desarrollo personal y autónomo; y que dicha construcción interpela más al sistema de protección social en su función de soporte que a la racionalidad individual para enfrentarse a los riesgos. Tal como sostiene Douglas (1996: 110) las personas definen para cada situación «sus propias normas de riesgo razonable».

De este modo, no llama la atención entonces la relevancia que asumen los dispositivos de gestión poblacional centrados en modalidades de intervención apoyados en la «intrusión» en el hogar de «sistemas abstractos», por usar la expresión de Giddens.¹⁷² Estamos ante un dispositivo eficaz para «recomendar soluciones individuales» (Douglas, 1996: 35), despolitizando cuestiones y procesos sociales complejos e impidiendo el reconocimiento de los sujetos en tanto formando parte de colectivos más amplios donde comparten al menos ciertas condiciones materiales de existencia.

Así, el discurso del riesgo asume un papel despolitizador fundamental, al desconocer el peso que las estructuras y los procesos socioeconómicos adquieren en la definición del campo de lo posible para cada individuo. Se produce entonces una doble negación. Por un lado, se desconoce el hecho de que «la actual distribución de riesgos refleja solo la vigente distribución de poder y posición social [...]» (Douglas, 1996: 32). Y por otro lado, la naturalización del riesgo —en el sentido de su no reconocimiento en tanto categoría construida sociopolítica y culturalmente— no permite reconocer que: «La cognición de peligros y la elección de los individuos ante determinados riesgos tiene más que ver con ideas sociales de moral y de justicia, que con ideas probabilísticas de costes y beneficios en la aceptación de los riesgos» (Bestard *apud* Douglas, 1996: 14).

Riesgo, nuevas formas de vigilancia y sociedad posdisciplinaria

Los dispositivos de gestión poblacional centrados en la evaluación del riesgo aparecen asociados a los nuevos requerimientos impuestos por el cambio en los patrones de acumulación del capital y de regulación sociopolítica, marcando

172 «Los experimentos cotidianos reflejan el papel cambiante de la tradición, y como también ocurren en el nivel global, deben considerarse en el contexto del desplazamiento y reapropiación del conocimiento experto bajo el impacto de la intrusión de sistemas abstractos. La tecnología, en el sentido general de “técnica”, desempeña aquí el papel principal, tanto en el espacio de la tecnología material como en el del conocimiento experto social especializado» (Beck, Giddens y Lash, 1997: 79-80).

una relativa ruptura con las clásicas intervenciones.¹⁷³ Castel, al referirse a la cuestión del riesgo en la sociedad posdisciplinar, intenta expresar el tránsito por el cual el disciplinamiento cede espacios frente a la construcción y la asignación de destinos sociales a grupos clasificados en función de distintos riesgos:

La tendencia que emerge, más que arrancar del cuerpo social a los elementos indeseables (segregación) o reintegrarlos, más o menos a la fuerza, mediante intervenciones correctoras o terapéuticas (asistencia), trata de asignar destinos sociales diferentes a los individuos en función de su capacidad para asumir las exigencias de la competitividad y de la rentabilidad (Castel, 1986: 241).

Es posible afirmar que asistimos a nuevas tecnologías de gobierno poblacional. Hoy se asiste —más que la formulación de un discurso globalizador— a la construcción de destinos específicos para ciertos grupos de población, en tanto estructuración de espacios protegidos, dentro de lo que Castel (1986) denomina como tránsito desde la «peligrosidad» al «riesgo».¹⁷⁴ Revisando la tradición psiquiátrica francesa señala que el encierro en tanto ícono del «paradigma de la asistencia completa» (1984: 122-123) ha abandonado su lugar de privilegio hegemónico, emergiendo la actividad pericial como mutación de la práctica asistencial.

La relación tratante (tanto si se considera terapéutica como «represiva») deja de ser el elemento determinante de la práctica. El psiquiatra aparece cada vez más como especialista que marca un destino sin modificar una situación; en el límite, como auxiliar de un ordenador

173 El mismo Castel (1981: 17) señala la tendencia a la modificación en las estrategias preventivas a medida que aspectos ideológicos neoliberales se consolidaban en la sociedad francesa.

174 «El modelado de los flujos de población, a partir de una combinatoria de características cuya elaboración se deriva del método epidemiológico reenvía a una imagen diferente de lo social: la de un espacio homogeneizado, cruzado por circuitos previamente trazados y en el que los individuos son invitados o incitados a seguirlos según sus capacidades o incapacidades. (Así, la marginalidad misma en vez de ser un territorio inexplorado o rebelde puede convertirse en una zona acondicionada hacia la que se verán orientados los incapaces de adoptar las vías más competitivas.) Proyección, por tanto, de un orden más que su imposición a posteriori. Esta forma de pensamiento tiene menos por obsesión la disciplina que la eficiencia. Su principal maestro de obras ya no es el práctico que interviene para rellenar fisuras o impedir que se abran, sino el administrador que planifica las orientaciones y les hace corresponder los perfiles humanos. Imagen límite de una prevención perfecta que economizaría a un tiempo la represión y la asistencia, puesto que gestionaría previsivamente las trayectorias sociales a partir de una evaluación “científica” de las capacidades de los individuos. Esto no es por supuesto más que un límite o, si se quiere, un mito, pero cuya lógica está ya presente en las más recientes decisiones adoptadas en nombre de la previsión de riesgos» (Castel, 1986: 242-243). Valga como ilustración el siguiente ejemplo «local»: «En la intervención resulta importante el reconocimiento de las redes preexistentes, por ejemplo en el caso de los asentamientos, tradicionalmente se han emprendido acciones de erradicación, produciendo: desarraigo, pérdida de la cultura de referencia, ruptura de redes sociales e interpersonales de sostén y contención y ruptura de los circuitos de intercambio informal y ayuda mutua [...] existe un nivel creciente de conciencia respecto a la necesidad de implementar acciones de consolidación urbana, que tiendan a mejorar las condiciones de vida en el mismo sitio [...]» (*Construyendo ciudadanía desde las Redes*, Plan CAIF, 2009: 8-9).

al que le proporcionaría los datos, distribuidos a continuación sobre circuitos administrativos independientes de cualquier objetivo terapéutico [...] Las intervenciones médico-psicológicas serían ante todo un medio de calibrar diferencialmente categorías de individuos para asignarles plazas concretas. El diagnóstico-peritaje representaría el estadio <científico> de un proceso de distribución de las poblaciones en circuitos especiales, educación especial o un trabajo especial, por ejemplo (Castel, 1984: 135).

Esta modalidad de vigilancia poblacional unida a los avances en la informática posibilita la construcción de mapeos de población en la vigilancia del riesgo implicando un perfeccionamiento de viejas modalidades. Tales dispositivos permiten llevar adelante una forma particular de prevención que es la «detección sistemática»:

La eventual intervención frente a individuos preseleccionados sobre criterios individualizados, descontextualizados con relación al entorno, economiza una acción preventiva general sobre el medio. Pero la operación permite también organizar un fichero general de anomalías. Delimita el perfil individual que permite perfilar un proceso social (Castel, 1984: 139).

Este cambio en el «mirar» se acompaña de la «desaparición del sujeto» (Castel, 1986) y de la aparición en escena de un conjunto de abstracciones: los factores de riesgo.

Este pensamiento de riesgo promueve una modalidad totalmente nueva de la vigilancia. Una vigilancia a distancia que permite anticipar el peligro en el terreno clásico de la vigilancia. El panóptico de Bentham del que habló tanto Michel Foucault. Hace falta una copresencia del vigilante y del vigilado, aquel al que uno supervisa o tiene que estar bajo la mirada de él. Y así ya no hay más presencia directa, ya no hay individuo de carne y hueso sino correlaciones estadísticas entre ellos, de factores de riesgo, es decir que hay alguien que recoge información, que la compara, que construye perfiles poblacionales en cuanto a poblaciones de riesgo. Es una persona que uno nunca vio, y que tampoco nos ha visto, ni siquiera sabemos dónde está, pero puede que el resultado de sus cálculos un día nos caiga encima y en suma, inclusive podemos pasar la vida sin saber que nos está supervisando. Con las tecnologías informáticas, el mundo real está recubierto de una especie de tela que abre posibilidades vertiginosas para perfilar poblaciones según todas las variedades posibles e imaginables de riesgos que podamos anticipar (Castel, 2008: 3).

Las nuevas modalidades de prevención jerarquizan la tarea tecnoburocrática de los especialistas de la gestión social frente a la tarea del agente de la asistencia. Los dispositivos de «asistencia completa» exigían espacios de interacción con presencia del sujeto, donde en una relación individualizada se abordaba un proceso de rehabilitación, evaluación, seguimiento, etcétera. Actualmente, es posible prescindir del sujeto para determinar su exposición a factores de riesgo.

La relación cara a cara (Castel, 1986) deja de ser necesaria en la evaluación del riesgo, pues los riesgos son predefinidos técnicamente. De este modo, al estar en presencia de instrumentos concretos de evaluación del riesgo, el espacio de autonomía relativa del operador de campo se ve reducido: este espacio de «autonomía relativa» encuentra su soporte en el potencial recategorizador del riesgo en el uso de los instrumentos. Castel (1984: 142-143) afirma que el sujeto continúa siendo *visto* por el técnico de la asistencia, pero no necesariamente es *seguido* por este, sino que otro agente lo toma a su cargo.

La evaluación del riesgo supone que el sujeto pierde su posición simultánea de sujeto-objeto de conocimiento. A través de la división del trabajo entre diseñadores y operadores de campo, esta posición del sujeto aparece disociada en la medida en que el conocimiento y la intervención no se constituyen como momento único: con la evaluación del riesgo, el sujeto habla y se habla sobre él desde los instrumentos. La división del trabajo establecida a partir de la distinción entre operadores y diseñadores se apoya en las características que asume la evaluación del riesgo en tanto que: «La administración del riesgo supone un manejo centralizado y estadístico de la población, y por otro lado se plantea la gestión de fragilidades individuales en espacios de trabajo individual, cara a cara» (Mitjavila, 1999: 68).¹⁷⁵

Señala Mitjavila (2006) que el riesgo permite la construcción de un nuevo tipo de campo documental sobre la vida social. Dicho campo se estructura como producto de la articulación de las esferas clínicas o asistenciales, las que registran particularidades individuales, y la introducción de los avances en la informática, permitiendo que tales particularidades individuales sean diluidas en un momento posterior mediante la construcción de bases de datos.¹⁷⁶

El enfoque de riesgo como instrumento de gestión de lo social permite el despliegue de formas de vigilancia poblacional característicos de las denominadas «tecnologías de seguridad», al tiempo que constituye un dispositivo eficaz

175 Este punto será retomado para su análisis al considerar el impacto de estas transformaciones en la práctica de las profesiones asistenciales.

176 «Al examinar este tipo de reestructuración en la gestión de lo social, algunos investigadores formularon hipótesis que pronostican la desaparición, en los procesos de mapeo de riesgos, de todas las formas de asistencia directa, basadas en las relaciones cara a cara y su sustitución por redes de comunicación y gerenciamiento (Haraway, 1991). Otros, menos radicales, perciben en estos procesos los síntomas de una progresiva pérdida de poder de los agentes, profesionales o no, que intervienen directamente en la asistencia a los individuos, a partir de la instalación de nuevas tecnologías basadas en la gestión tecnocrática de las poblaciones y dirigidas a la prevención de los riesgos sociales (Castel, 1981). Por último, otras lecturas interpretan que las nuevas tecnologías políticas de gestión de los riesgos requieren de ambos tipos de estrategias: el gerenciamiento político-administrativo de la población, basado en el mapeo de riesgos y, simultáneamente, la individualización de los riesgos como condición de posibilidad para la construcción del mapa (Castel, 1981; Rabinow, 1991; Mitjavila, 1999)» (Mitjavila, 2006).

para «recomendar soluciones individuales» (Douglas, 1996: 35), ofreciendo contenidos estructuradores de las «técnicas del yo».¹⁷⁷

En el próximo capítulo, veremos cómo el Plan CAIF, en tanto dispositivo de intervención sociopolítica, articula los elementos que configuran esta particular forma de vigilancia poblacional.

177 «[...] las tecnologías de gobierno de los individuos se entrelazan de manera simbiótica con las técnicas del yo: evaluar lo que somos de acuerdo con un tipo ideal-normativo y decidir —en la “libertad íntima”— lo que podemos y queremos ser» (Palamidessi, 1998: 94).

Nuevos dispositivos de gestión poblacional: transformaciones institucionales y tecnológicas

En este capítulo se presentan datos relevantes sobre la situación de la infancia en el Uruguay, se describen ciertos comportamientos demográficos que nos caracterizan como país y se analizan las desigualdades intergeneracionales en la distribución de la pobreza. En un segundo apartado se reconstruye, sin pretensión de exhaustividad, el repertorio de los principales programas dirigidos a niños y adolescentes, y se analiza la orientación del gasto público social y, en particular, aquel dirigido a este grupo poblacional. Los programas de educación inicial merecen un apartado particular, para luego recuperar la emergencia, la trayectoria y la actualidad del Plan CAIF.

El carácter versátil y flexible del Plan CAIF en tanto dispositivo de intervención sociopolítica es ilustrado y analizado en sus formas de financiamiento, en la focalización de sus acciones, en la construcción que se hace de los riesgos, en su articulación público-privada, en la transferencia de funciones a la familia y la comunidad, y en su proceso de institucionalización y despliegue de mecanismos de control y evaluación. Finalmente, el papel que el conocimiento experto ha adquirido crecientemente en el andamiaje institucional del Plan CAIF será comprendido en su función estructuradora de las principales transformaciones tecnológicas acaecidas en el período más reciente. El papel del conocimiento experto es analizado, por un lado, a partir del desarrollo de saberes específicos en torno al desarrollo psicomotor en la primera infancia, y por otro, en función del desarrollo de sistemas de información para la gestión de iniciativas en el campo de la protección social.

Evolución y trayectoria del esquema de protección social a la primera infancia

Situación de la infancia en el Uruguay

Estudios recientes sobre el comportamiento demográfico que registra el país coinciden en señalar que asistimos a cambios fundamentales en su dinámica. Uruguay se ha caracterizado históricamente por mostrar un comportamiento demográfico moderno donde la primera transición demográfica, es decir, la presencia de valores descendientes en fecundidad y mortalidad, se produce a lo largo del siglo xx. Esos mismos estudios revelan que en los últimos años se configura la denominada segunda transición demográfica, marcada por las más recientes

«transformaciones en la familia, la nupcialidad y la fecundidad» (Chackiel *et al. apud* Varela, 2008: 8).

Estos cambios han impactado en el crecimiento de la población: la tasa de fecundidad descendió al valor equivalente a la tasa mínima de reemplazo, y en el período 1996-2006, «breve para este tipo de fenómenos que cambian muy lentamente, el número de nacimientos se redujo en 19 %» (Chackiel *et al. apud* Varela, 2008: 8).

A su vez, Uruguay registra un proceso de envejecimiento de su población. Al «envejecimiento de la población» se suma el «empobrecimiento de la reproducción» (Varela *et al.*, 2008: 36), particularmente en el período 1996-2006. Dicho empobrecimiento refiere a que las mujeres en condiciones de pobreza registran comportamientos reproductivos superiores a la media, promediando el bajo nivel de aquellas de sectores medios,¹⁷⁸ en un período donde Uruguay alcanzó un pico de pobreza del 31 % de su población. Los datos sugieren la existencia de dos modelos reproductivos (Varela *et al.*, 2008: 47):

las [mujeres] pobres con un nivel de fecundidad considerado medio alto, correspondiente a un estadio intermedio de la primera transición demográfica, y las no pobres con una fecundidad por debajo del reemplazo de la población, que se aproximaría a lo que se ha llamado la segunda transición.

En el estudio referido también se analizan los comportamientos reproductivos de las mujeres pobres considerando la heterogeneidad de la pobreza. Se demuestra que aquellas mujeres que se encuentran en situación de pobreza estructural o crónica son las que presentan un promedio de descendencia mucho más elevado que el del país y bastante mayor que sus pares en situación de pobreza. En conclusión, «son las mujeres con carencias más críticas, tanto por ingresos como por necesidades básicas insatisfechas, las que elevan el promedio de hijos por mujer entre las mujeres pobres» (Varela *et al.*, 2008: 48). La mayor cantidad de niños en familias pobres responde a las tasas de fecundidad de las mujeres pobres, que duplican las alcanzadas por las mujeres no pobres, y también al inicio de la maternidad en edades más tempranas.

Según Paredes la estructura por edades de la población presenta fuertes diferencias según la situación socioeconómica, siendo más joven la población pobre que la no pobre: «La población pobre refleja sin lugar a dudas que el grueso de la natalidad del país se concentra mayormente en estos estratos (pobres) de la población, dado que los niños ocupan una base importante de la pirámide» (*apud* Varela, 2008: 21).

178 «Las brechas sociales han provocado diferencias significativas en la descendencia final de las mujeres, que han oscilado entre siete y menos de dos hijos en promedio según el período, el lugar de residencia, los años de educación y la condición social y económica de la mujer» (Varela *et al.*, 2008: 36).

Los uruguayos estamos históricamente acostumbrados a ocupar los primeros lugares en el continente en cuanto a mediciones respecto al grado de desarrollo humano alcanzado. En tal sentido,

[...] resulta importante considerar que los bajos índices de pobreza que revela este país (utilizando cualquiera de las fuentes de información ya mencionadas) están relacionados con el capital social que posee, producto en parte del tipo de Estado de bienestar que lo caracterizó, es decir, inclusivo y abarcativo. Sin embargo, la situación favorable del país en esta materia no lo exime de responsabilidad política frente a los niveles de pobreza nacional existentes, y menos aún en relación con la situación de carencia en que se encuentra la población infantil [...] no puede omitirse el problema de la infancia en situación de pobreza para un país de tres millones de habitantes y con una tasa de crecimiento prácticamente vegetativa (Midaglia, 2000: 34).

La infantilización de la pobreza resulta de la relación entre pobreza infantil y pobreza general, y es Uruguay el país latinoamericano que presenta los mayores niveles de empobrecimiento de sus niños y adolescentes (Kaztman y Filgueira, 2001: 17). Si bien el conjunto de los países del continente registra porcentajes mayores de pobreza entre niños y adolescentes que entre mayores de sesenta años, «la ratio que se aprecia en Uruguay es visiblemente superior a la media regional: durante el año 1997 el porcentaje de niños pobres en Uruguay fue casi nueve veces mayor al observado entre los adultos mayores, en tanto en el resto de los países de la región era aproximadamente el doble» (De Armas, 2008: 8).

Midaglia *et al.* (2009) definen cuatro fases en la evolución de la pobreza analizando el período 1985-2007. Entre 1985 y 1994 se produce un descenso significativo de la pobreza de 46,2 a 15,3 %. En la fase siguiente, entre 1994 y 1999, hay un crecimiento leve de los hogares en situación de pobreza, que se acelera a partir de ese año, alcanzando su pico en 2004 con un 32,1 %. Finalmente, entre 2005 y 2007, la pobreza desciende a un 26 % de la población.¹⁷⁹

Alarmante ha sido el crecimiento del número de niños en situación de indigencia que pasó de 24000 en el año 2000 a 60000 en 2004: el 55,9 % de la población indigente es menor de 18 años (Azar *et al.* 2006: 48). Tal situación responde más a los efectos de la crisis del 2002 en el conjunto de la población

179 «Más allá de la evolución favorable registrada en los últimos años, la pobreza se ubica todavía en niveles superiores a los constatados en el período anterior a la crisis del año 2002. Sin embargo, es un hecho ampliamente difundido que la pobreza no se distribuyó por igual en las diferentes franjas de edad. Por el contrario, se concentró en la población más joven. En 2004, más del 50 % de los niños menores de doce años vivía por debajo de la línea de pobreza. Entre los adolescentes, la pobreza alcanzaba un 44,7 %. Además, aunque en 2007 se registró una tendencia a la baja en los niveles de pobreza en todos los grupos de edad, entre los más jóvenes la incidencia sigue siendo alta: en los menores de seis años llega a un 46,9 %, y en los adolescentes a un 40 %. A partir de esta información, se puede afirmar que el proceso de deterioro social diagnosticado a mediados de la década de 1980, bajo el término de “infantilización de la pobreza” (Terra, 1988), conserva total vigencia para caracterizar el actual contexto socioeconómico del país» (Midaglia *et al.*, 2009).

pobre que al comportamiento reproductivo de las mujeres en situación de pobreza crónica o estructural.

La situación de pobreza que afecta fundamentalmente a la infancia, y dentro de esta con mayor agudeza a la primera infancia, es fuente de preocupación en términos de reproducción de las futuras pautas de integración y cohesión social:

[...] dos hechos por demás preocupantes: en primer lugar, la brecha de bienestar de los más jóvenes respecto al resto de la población se ha agudizado en Uruguay en los últimos quince años. En segundo lugar, aunque el país sigue exhibiendo los índices más bajos de pobreza en América Latina, la relación entre pobreza infantil y pobreza general, esto es, la infantilización de la pobreza, resulta la más marcada en el contexto general [...] Todo indica entonces que Uruguay se encuentra al borde de un peligroso proceso de descapitalización física, humana y social de sus generaciones más jóvenes y de sus niños [...] en la lucha por el desarrollo, se está relegando a quienes son, en definitiva, la expresión cabal de su futuro (Kaztman y Filgueira, 2001).

Tal preocupación es reforzada por el desarrollo de saberes específicos sobre lo que acontece en la primera infancia y sus repercusiones para la vida social adulta.

[...] los estudios revelan con claridad que la exposición prolongada de los niños a situaciones de pobreza reduce sus posibilidades de acumular aquellos recursos sin los cuales no les será posible aprovechar las oportunidades de trabajo propias de estructuras productivas que incorporan tecnología en forma acelerada [...] los hijos de hogares pobres corren un alto riesgo de un futuro de pobreza (Kaztman y Filgueira, 2001: 15).¹⁸⁰

La pobreza afecta más a la población infantil y adolescente y, más aún, a la primera infancia. Son los niños más pequeños los que se encuentran en peor situación. En 2005, el 64,8 % de los niños de cero a tres años vivían en situación de pobreza. La primera infancia pobre se constituye en objeto de preocupación especialmente en el contexto uruguayo, donde la infantilización de la pobreza se acompaña del envejecimiento de la población y de una tasa de crecimiento prácticamente vegetativa. Esta peculiar característica demográfica y los porcentajes de pobreza concentrados en la población infantil se constituyen en preocupación política, fundamentalmente si se piensa en la reproducción de la sociedad en su conjunto.¹⁸¹

180 Tal preocupación es expresada en los documentos institucionales analizados: «[...] los niños que pertenecen a familias de los sectores más empobrecidos suelen vivir en situación de desintegración social y representan el primer eslabón en la cadena de reproducción intergeneracional de la pobreza» (*Modelo de atención a niños menores de 4 años y sus familias. Informe de difusión pública de resultados del año 2005-Mides-PIAFRS*).

181 «Los niños que crecen en familias de bajos ingresos enfrentan riesgos variados en su desempeño físico y su desarrollo cognitivo, lo que afecta también aspectos emocionales y de relacionamiento social. Se encuentran más expuestos a experimentar bajo peso y altura para su edad (debido al déficit nutricional), mayores índices de morbilidad, y resultados malos o

Existe cierto consenso acerca de la dependencia del bienestar de niños y adolescentes con respecto a sus familias en tanto proveedoras de ese bienestar, así como del entramado institucional orientado a su protección. En ese sentido, no es posible desconocer el impacto generado por las transformaciones en el mundo del trabajo y en la propia estructura familiar, es decir, no se puede obviar ni en el análisis sobre esta realidad social, ni en la construcción de respuestas sociopolíticas a los problemas identificados, que los niños y los adolescentes pobres pertenecen a hogares donde la integración de los adultos al mercado formal de trabajo es residual, siendo este uno de los aspectos centrales a la hora de comprender los mecanismos de perpetuación de la pobreza.

A continuación se reseñan brevemente las principales iniciativas en materia de protección social dirigidas a la infancia y a la adolescencia en situación de pobreza.

El esquema de protección social dirigido a niños y adolescentes en situación de pobreza

En el informe del Comité de los Derechos del Niño correspondiente al año 2007 se listan los programas y los proyectos dirigidos a niños y adolescentes en situación de pobreza:

1. Programas y servicios ofrecidos a través del INAU (excepto los servicios de Inspección Laboral y Espectáculos Públicos)-Plan CAIF.
2. Proyectos y programas del INDA.
3. Programa de Salud Materno Infantil del MSP.
4. Escuelas de tiempo completo, apoyo a escuelas en zonas de contexto sociocultural crítico, Programa Maestros Comunitarios (PMC), Programa de Alimentación Escolar (PAE) y Verano Solidario de la ANEP.
5. Asignaciones familiares del Banco de Previsión Social (BPS) y actual Plan de Equidad del Mides.¹⁸²
6. El PANES¹⁸³ del Mides, donde el 57 % de los beneficiarios del Ingreso Ciudadano tiene menos de 18 años.
7. Programa Nuestros Niños de la Intendencia Municipal de Montevideo.
8. Todos los proyectos del Inju.
9. Programas focalizados en niñez y adolescencia de las políticas sectoriales e Intendencias Departamentales (entre otros).

deficientes en su trayectoria educativa. En este sentido, las experiencias vividas durante la infancia tienen impactos perdurables en la vida adulta, afectando las oportunidades de desarrollo de los países» (Azar *et al.*, 2006: 7).

182 El Plan de Equidad «propone instalar una “malla” de protección social, orientada a corregir fundamentalmente los desbalances sociales intergeneracionales en favor de la infancia y la juventud. Para este objetivo se recurrió a instrumentos clásicos de provisión social, como las asignaciones familiares, con el fin de brindar apoyo económico a los hogares pobres integrados por niños y adolescentes. Una medida que estableció, de forma simultánea, ciertas condiciones a esa población en relación con el uso de los bienes públicos educativos y de salud» (Midaglia *et al.*, 2009: 18-19).

183 Este plan ha culminado su ejecución y fue reemplazado por el actual Plan de Equidad.

10. Programa Infamilia: Proyectos Integrales de Prevención y Atención (para niños menores de 4 años y sus familias; para niños de 4 a 12 años y sus familias; para adolescentes de 13 a 17 años y sus familias; de prevención del embarazo precoz; para niños y adolescentes en situación de calle; para víctimas de maltrato infantil y abuso sexual.

Salud y educación han sido los dispositivos desplegados históricamente para proteger a la población infantil y adolescente. A estas iniciativas, de carácter universal, se agrega el mecanismo de asignaciones familiares. «Estas tres grandes políticas constituyen los pilares fundamentales del sistema de protección a la infancia y la adolescencia en el país. Estos tienen los mayores niveles de cobertura y consumen la mayor parte del gasto social orientado a esta población» (Katzman y Filgueira, 2001: 128).¹⁸⁴

A estos pilares fundamentales se suma la intervención del INAU, responsable institucional del desarrollo de iniciativas de cuidado y protección a la infancia y la familia en situación de riesgo.

De reciente creación, el SNIS se propone asegurar el acceso universal a las prestaciones en el área garantizando la cobertura del aportante y la de sus hijos menores de 18 años.¹⁸⁵

Este panorama de iniciativas de intervención sociopolítica engloba un conjunto heterogéneo de instituciones y prestaciones, algunas de carácter universal y otras de corte focalizado.

A pesar de los cambios acumulados en relación con la provisión social dirigida a los niños y los adolescentes, la estructura de protección vigente mantiene su carácter híbrido y requiere de esfuerzos políticos e institucionales para mejorar su patrón de intervención. Sobre todo para definir la dirección que asumirá el sistema en su conjunto (Midaglia *et al.*, 2009: 19).

Si bien abundan las expresiones de preocupación ante la infantilización de la pobreza y las necesidades de protección social, en términos presupuestales el gasto en asuntos sociales crece en el período 2005-2009 respecto al año 2004, pero se mantiene si se toma el período 1999-2004, y no se alcanza el nivel de gasto social de la década de los noventa, próximo al 50 % (Azar *et al.*, 2006: 20). El gasto público social asciende al 17,6 % del PBI, mientras que en el período 2000-2004 había alcanzado un porcentaje del 20,2 (Midaglia *et al.*, 2009: 22). Por su parte, el gasto público social en infancia en relación con la totalidad del gasto público social ha crecido en el período 2005-2009, alcanzando un 30,2 % del gasto total (Midaglia *et al.*, 2009: 22). Los análisis sobre gasto social, ya sea medido en su relación con el PBI o en términos de su asignación presupuestal,

184 «El gasto público social en infancia corresponde a la parte de los recursos fiscales del área social que se destinan a atender a la población menor de 18 años» (Azar *et al.*, 2006: 14).

185 «Además, se incorpora a los trabajadores públicos al sistema formal de salud. En tal sentido, se integraron al sistema 30000 funcionarios públicos y 500000 niños menores de 18 años» (Midaglia *et al.*, 2009: 19).

coinciden en señalar el peso que tienen las transferencias de la seguridad social, en particular, las pasividades, marcando un sesgo «proadulto».

Midaglia *et al.* (2009) verifican que la oferta de prestaciones sociales dirigidas a niños y adolescentes aumenta a medida que aumenta la edad, concentrándose especialmente en el tramo de edad de 13 a 17 años y siendo menor en el de 0 a 5 años. Asimismo se observa que el 53,7 % de dichas prestaciones son de carácter universal, siendo la edad el único criterio de selección, mientras que el 46,3 % despliega acciones de carácter focalizado en situaciones de pobreza. La primera infancia se encuentra atendida básicamente a través de prestaciones focalizadas, las que alcanzan paridad con aquellas de carácter universal.¹⁸⁶

En términos globales, estos estudios también coinciden en que el crecimiento de los niveles de actividad no solo no se ha traducido en una disminución de la pobreza, sino que esta ha aumentado. Asimismo, el comportamiento del gasto público ha acompañado los vaivenes del comportamiento económico, creciendo cuando la actividad crecía y disminuyendo cuando esta se reducía.¹⁸⁷

Las prestaciones asociadas a la pobreza en la infancia y la adolescencia se estructuraron sin contar con un lugar claro en el sistema de protección nacional (Midaglia *et al.*, 2009: 18). La iniciativa más relevante en el área de la primera infancia ha sido el Plan CAIF, que procuraba atender un sector de población que se encontraba por fuera de alternativas de protección de carácter público y aumentó constantemente su cobertura en estos veinte años de existencia. Vale recordar que, pese a este crecimiento constante de la cobertura, en 2009 solo se había alcanzado al 24,9 % de la población objetivo del Plan CAIF en Montevideo, capital del país y departamento que concentra el mayor número de niños en situación de pobreza.

Los servicios de educación inicial

Midaglia *et al.* (2009) recorren históricamente la matriz de protección social dirigida a la infancia y la adolescencia, y señalan que las prestaciones orientadas a la primera infancia ganan terreno desde 1970 y fundamentalmente a partir de 2002.

186 «Este cuadro de situación parece indicar que en la primera infancia y la niñez, el Estado reforzó sus intervenciones con estrategias que responden a la nueva configuración de riesgos sociales, en particular, la que se refiere a un aumento de la incidencia de la pobreza en la población infantil. La atención a los adolescentes, si bien ha incorporado los nuevos criterios de protección, ha tendido a guiarse por pautas universales clásicas asociadas al sistema de educación formal y salud pública» (Midaglia *et al.*, 2009: 27).

187 «Es notorio por otra parte, que entrados en el ciclo recesivo y con la agudización de la crisis económica, todos los indicadores muestran que la situación de los menores ha empeorado, indicadores como la mortalidad infantil, que registra una larga tendencia a la baja, registró en 2003 un crecimiento de 10 % respecto a 2002, pasando de 13,6 % a 15 % respectivamente. Lo anterior nos lleva a concluir que la situación de la infancia en nuestro país no se vio sustancialmente mejorada por el crecimiento económico, pero sí se vio afectada por la crisis, lo que da indicios de una desprotección significativa en lo que refiere a respuestas eficaces para combatir problemas estructurales de la población menor de 18 años» (Azar *et al.*, 2006: 47).

Hasta los años setenta, la atención a la primera infancia le correspondió a la familia. En ese período, los servicios dirigidos a este grupo de población se inscribían fundamentalmente en el sector salud. Esta pauta de atención se revierte claramente a partir de los ochenta, debido a los importantes cambios sufridos por las familias tras las modificaciones en el mercado de empleo y a raíz del propio proceso de modernización social. Considerando estas nuevas problemáticas, el tratamiento a la primera infancia ha ocupado un lugar relevante, sobre todo en el nuevo siglo.

Los servicios de educación inicial en Uruguay se registran desde 1892, año en que se crea el primer jardín de infantes público. El temprano surgimiento de servicios de esta naturaleza no significó su expansión, ya que mantuvo una expresión mínima hasta bien entrado el siglo xx. En 1970 se crean 16 servicios públicos de educación inicial y la matrícula de educación inicial pública y privada alcanzaba a 31794 niños. En 1983 la matrícula superaba los 50000 niños, expansión atribuida a la baja cobertura de partida y al aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo (Terra *et al.*, 1986). El grueso de la población atendida lo era a través de centros privados.

Las reformas en la protección social de niños y adolescentes en la década de los noventa se centraron en las áreas de educación y pobreza.

La reforma del sistema de educación formal emprendida en 1995 abarcó los niveles inicial, secundario y técnico y se presentó como un caso típico ideal de modernización del universalismo, característico de esa política sectorial. Sin perder de vista el marco universal, se introdujeron múltiples iniciativas, que fueron desde las modificaciones generales de la currícula y las propuestas de mejoramiento educativo hasta la incorporación de programas focales para los contextos socioeconómicos críticos. Aunque sin debilitar su orientación universalista tradicional (Midaglia *et al.*, 2009: 18).

Entre 2002 y 2005 se registra un aumento significativo de las tasas de asistencia a centros educativos en niños de tres (del 35 al 42,6 %), cuatro (del 72 al 79,6 %) y cinco años (del 90 al 96,3 %), señalándose el «carácter progresivo de los avances en la cobertura de educación inicial [...] ya que las transformaciones afectaron principalmente a niños provenientes de hogares que se ubican en los tres primeros quintiles de ingreso» (Kaztman *et al.*, 2006). En el mismo estudio se señala que la asistencia a centros de educación inicial supondría mayores posibilidades de éxito escolar en las etapas siguientes, y por ende, se justifica la insistencia en la incorporación de niños pobres por parte de las autoridades, pues tiene como propósito contribuir a la reducción de las desigualdades en los rendimientos académicos de niños pobres y no pobres. Del análisis de la relación entre asistencia a centros de educación inicial y repetición en el nivel primario, se constata que 1) «las tasas de repetición en primaria de los pobres (41,3 %) casi triplica la de los no pobres (15,3 %); 2) que los niños pobres y no pobres que recibieron educación inicial repiten menos que aquellos que no la recibieron; y

3) «sin embargo, la brecha de repetición en primaria entre pobres y no pobres no se reduce por el hecho de haber asistido al preescolar, manteniéndose alrededor de los 25 puntos porcentuales» (Kaztman *et al.*, 2006: 12-13).

Cardozo (2008: 8) presenta igual conclusión sobre la no incidencia de la educación inicial en la alteración de los porcentajes de repetición a nivel primario, los que siguen respondiendo a los condicionamientos derivados del origen familiar de los alumnos. Agrega que esto ha llevado a las autoridades a preocuparse más por los estándares de calidad de los servicios que por los niveles de cobertura alcanzados.

Distinta es la situación en el tramo de cero a tres años, donde prácticamente no existe cobertura a nivel público. El 59 % de los niños pobres en este tramo de edades no tiene cobertura educativa en los servicios ofrecidos por el Plan CAIF, INAU y programas municipales, además de los centros educativos de ANEP (De Armas, 2008: 26).

En el campo educativo formal no se tomaron iniciativas de relevancia en el último período de gobierno en cuanto a servicios y prestaciones. Las medidas adoptadas en el sector no contemplan la situación de la primera infancia, registrándose innovaciones en el nivel primario y secundario con la creación de programas destinados a niños y adolescentes con dificultades para integrarse o mantenerse en el sistema educativo formal.

Con respecto a la evolución del gasto en educación inicial y primaria a lo largo del siglo XX, se afirma que el aumento ha acompañado el incremento en la matrícula, respondiendo a la «presión poblacional» (De Armas, 2008: 36).

El Plan CAIF

Antecedentes del Plan CAIF

En 1983 se crearon las primeras guarderías rurales a instancia de un proyecto de Naciones Unidas para la mujer, cuyo beneficiario era Manos del Uruguay:¹⁸⁸ «Las guarderías rurales nacieron porque las tejedoras precisaban trabajar en el taller, y no tenían donde dejar a los hijos» (Entrevista informante calificado).

En 1985, con el retorno a la democracia, uno de los primeros programas públicos que se implementó promovió la creación de guarderías localizadas en áreas críticas de la ciudad de Montevideo. Dicha iniciativa fue ejecutada por el municipio y financiada por UNICEF, en un primer momento, y luego con fondos del viejo Consejo del Niño (hoy INAU). Además de la creación de guarderías, se promovió una política de subsidios hacia proyectos comunitarios de atención a la primera infancia.¹⁸⁹ El proyecto de creación de guarderías:

188 Manos del Uruguay es una organización de producción y comercialización de productos artesanales, fundamentalmente textiles, que nuclea grupos de mujeres rurales a lo largo del territorio nacional, organizados como cooperativas de producción.

189 «Se trata de experiencias heterogéneas que, como elemento común, tienen la no exigencia de pago por parte de los usuarios. Algunos proyectos tenían un alto grado de elaboración, con personal y calificado, y otros eran más bien “proyectos artesanales”, desarrollados por activistas sociales. Según C. Pacífico, estas experiencias llegaron aproximadamente a 3000 niños

vinculó a una novedosa cadena de recursos humanos e institucionales: funcionarios municipales, jóvenes voluntarios, técnicos de una ONG, grupos vecinales y de madres de los barrios más pobres, y el aporte de UNICEF (no solo en dinero, sino también en asesoramiento por parte de los supervisores oficiales del proyecto) [...] Cada guardería fue planeada de «abajo hacia arriba», usando técnicas de microplanificación participativa. La atención estuvo a cargo de personal reclutado en las comunidades, electo por voto de las madres, recibieron una rápida capacitación (fueron mujeres más bien militantes de este proyecto, más que funcionarias del mismo).¹⁹⁰

De acuerdo al testimonio recogido por un actor protagonista de la emergencia del Plan CAIF, estas experiencias se constituyeron en sus antecedentes más inmediatos. Refiriéndose a estas, afirma que estas primeras guarderías nacieron bajo inspiración de lo que sucedía en Perú y Bolivia.

Los Clubes de Madres de Bolivia eran verdaderas organizaciones de base. Había muchos, algunos de ellos muy bien organizados, y con una capacidad de presión sobre las autoridades muy grande. La Iglesia había existido en algunos lugares, en otros, los partidos. Lo mismo sucedió en Perú con los comedores populares, sobre todo en la época de Velasco Alvarado [...] se valoró que podía aplicarse acá. En Uruguay no había plata para nada, el esquema pedagógico del Estado, y concretamente de primaria, era el de la educación preescolar clásica. Para trabajar en un Jardín de Infantes, tenías que tener el título de maestra, y el título de especialización preescolar, es decir, por lo menos seis años de educación terciaria. Por esa vía me parecía imposible poder atender a los chiquilines: ni había tanto personal, ni había recursos para pagarles.

En el documento *Plan Nacional de Jardines Maternales. Hacia la determinación de alternativas de atención a la infancia de 0 a 6 años* (Pazos, 1988) se analiza la situación de la infancia y de la mujer en los sectores populares, considerando el deterioro de la economía a partir de la década del sesenta y las consecuencias de la imposición del modelo neoliberal. Allí se cita un estudio de la CEPAL que establece que el número de personas que no cubre la canasta básica se habría duplicado entre el segundo semestre de 1982 y el primer semestre de 1984. La incorporación masiva de la mujer al mercado de trabajo, así como la extensión de la jornada laboral y la emigración fueron las respuestas de los sectores populares para hacer frente al deterioro en sus condiciones de vida. Los ingresos familiares eran determinantes para asegurar la asistencia de los niños pequeños a centros de cuidado mientras su madre desarrollaba su actividad laboral.

La oferta gratuita de estos servicios es casi inexistente: según un estudio de Pacífico, en aquel momento habían algo más de 18000

en todo el país» (Pazos, C., *Plan Nacional de Jardines Maternales. Hacia la determinación de alternativas de atención a la infancia de 0 a 6 años*, 1988).

190 Ídem.

plazas entre los servicios del Consejo Niño, y los de la Intendencia de Montevideo al tiempo que la población de 0 a 5 años asciende a 1 23 235 niños, ubicados en su mayoría en el estrato más pobre y en el inmediato superior a la línea de pobreza.¹⁹¹

A su vez, hay que analizar la significación de la oferta pública: el 95 % de estos servicios en la capital se integra por los jardines de infantes y las clases jardineras, dependientes del Consejo Nacional de Educación Primaria, que es una opción no relevante para la mujer que trabaja (condicionado por el horario reducido y los recesos típicos del año lectivo, así como no cubrir a los niños de más corta edad). El 5 % restante incluye a los Hogares del Consejo del Niño (hogares diurnos), así como la Intendencia Municipal de Montevideo (guarderías populares), que con distintas estrategias logran atender a los niños durante toda la ausencia laboral de las madres. Por estas razones, las mujeres pobres que trabajan deben apelar a alternativas de solidaridad familiar, vecinal, para resolver la atención de sus hijos durante su horario laboral.¹⁹²

Estas experiencias «innovadoras» surgieron como recurso de satisfacción de una necesidad concreta: que las familias, sobre todo aquellas en situación de pobreza, contaran con la posibilidad de tener espacios para el cuidado de sus hijos pequeños mientras los adultos desarrollaban su actividad laboral.

En ningún documento de la época se hace mención a razones de otra índole en la génesis de estos primeros centros infantiles de carácter público-privado. En entrevista realizada a un informante calificado se afirma que «no había nada»; con respecto a cuál era la situación de la infancia en aquel momento: «No te olvides que el origen de las estadísticas sobre toda esta temática está en la oficina de Montevideo de la CEPAL, que empieza a funcionar recién a partir de la redemocratización del Uruguay» (Entrevista informante calificado).

El primer estudio de Terra y Hopenhaym¹⁹³ sobre la infancia en el Uruguay fue publicado en 1986. El entrevistado logra situar este trabajo en el marco de los debates de la época:

[...] más allá de los datos, recuerdo que el estudio concluye, por ejemplo, con una discusión sobre qué es la pobreza. Ese tipo de discusión era vital en ese momento, una conceptualización moderna de la pobreza no existía. El significado que tiene el fracaso escolar

191 Pazos, C., 1988, o. cit.

192 Ídem.

193 Terra, J. P.; Hopenhaym, M., *La infancia en el Uruguay 1973-1984*. Montevideo: ClaeH-UNICEF-Ediciones de la Banda Oriental, 1986. Terra y su equipo profundizan sus investigaciones en el área y publican posteriormente Terra, J. P. et al., *Creciendo en condiciones de riesgo. Niños pobres en Uruguay*. Montevideo: ClaeH-UNICEF, 1989. Este texto es central para comprender los trabajos que posteriormente ha desarrollado el Grupo Interdisciplinario de Estudios Psicosociales (GIEP) dado que significan una continuidad de las preocupaciones allí establecidas. Los aportes del GIEP serán retomados al analizar el papel del conocimiento experto en el andamiaje institucional y tecnológico del Plan CAIF.

como un factor reproductor de la pobreza... de eso acá no se hablaba, fue muy importante.

Pocos años después surge el Plan CAIF y «los centros de Montevideo se integran algunos al Programa Nuestros Niños de la Intendencia, y otros al Plan CAIF» (Entrevista informante calificado).

—¿Nota algún quiebre respecto a cómo se venía trabajando en este proyecto de centros infantiles cuando nace el Plan CAIF?

—Sí, porque se formaliza esto, se toman criterios que vienen de la educación formal. Probablemente el planteo nuestro, el original, era muy radical, de raíz medio anarquista. Cuando se instala ahí el aparato institucional, la cosa es dura. Llegó un momento que me di cuenta que la dedicación a estas cosas era el 70 % pelear por papeles y el 30 %, con suerte, era trabajar con los promotores de los barrios (Entrevista informante calificado).

De acuerdo con los testimonios recogidos, estos primeros centros surgieron como respuesta a los requerimientos de cuidado de los niños de mujeres-madres trabajadoras que no contaban con recursos para comprar el servicio en el mercado ni tampoco con oferta pública que atendiera los requerimientos de extensión horaria. Los servicios prestados por estos centros infantiles fueron, básicamente, de cuidado y guarda. En ese sentido, el personal reclutado no requería grandes calificaciones, y su selección recaía en la propia comunidad, recibiendo luego una «rápida capacitación». Las experiencias de organización comunitaria peruanas y bolivianas fueron el referente para modelar la organización de los centros, y la falta de recursos fue uno de los argumentos para explicar la adopción de esta alternativa. Asimismo, se observa una participación estatal casi inexistente, lo cual se revierte a fines de la década de los ochenta, cuando el viejo Iname (hoy INAU) comienza a desarrollar acciones mediante una política de subsidios, en un primer momento, y una posterior absorción de estos primeros centros en lo que fue el inicio del Plan CAIF.

De este modo, estos primeros centros constituyen el antecedente inmediato de lo que luego sería el Plan CAIF, del cual pasan a formar parte. Las condiciones sociohistóricas que hicieron posible su emergencia serán objeto de análisis en el punto que sigue.

Contexto de génesis del Plan CAIF

El Plan CAIF nace como producto de:

1. La necesidad de atender eficientemente a ciertos sectores de la población, cuidando el manejo del gasto público. Tal como fue mencionado anteriormente, el Plan CAIF surge en 1988 como «respuesta a la presencia de elevados índices de pobreza constatados en ciertos grupos de población y a la ineficiencia relativa del gasto social, asignado a los programas destinados a enfrentarla».¹⁹⁴ La emergencia del Plan CAIF,

194 Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social. INAU-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF. Síntesis descriptiva del Plan CAIF. Noviembre de 2005.

entonces, obedece a dos aspectos centrales que refieren, por un lado, a las características particulares de la distribución generacional de la pobreza en Uruguay, y por otro, a las conocidas críticas hacia la intervención típica del Estado de bienestar, en el sentido de su ineficiencia y del tratamiento homogéneo ofrecido a grupos poblacionales diferentes, sofocando las particularidades individuales.

2. La infantilización de la pobreza y las particulares características de la estructura demográfica nacional,¹⁹⁵ con una población envejecida, donde el peso de la reproducción recae sobre los sectores de mayor pobreza, alcanzando al 50 % de niños que nace y se desarrolla en tales condiciones.

Frente al fenómeno de la infantilización de la pobreza y las preocupaciones que ella genera en términos de reproducción social, se propone, desde el campo institucional analizado, «fundamentalmente trabajar con el niño y sus referentes familiares, en el entendido que se trata de un punto desde el cual se puede romper con el círculo de la pobreza».¹⁹⁶

3. La influencia y la participación activa de organismos internacionales.¹⁹⁷ El Plan CAIF nace contemporáneamente a las recomendaciones del Consenso de Washington, con participación central de UNICEF inicialmente, incorporándose luego el PNUD y últimamente el BID a través del Programa Infamilia. UNICEF tiene un decisivo papel en la promoción y el financiamiento de propuestas para atender las consecuencias sociales de la crisis, y se constituyó en el organismo a cuya instancia nacen propuestas tales como el Plan CAIF y sus formas antecesoras.¹⁹⁸

La *Convención de los Derechos del Niño* nace en el año 1989 cuando el Plan CAIF ya había dado sus primeros pasos. En ese sentido, no constituye un antecedente de su creación, pero se entiende que contribuye a fundamentar el fortalecimiento de sus acciones. En su artículo 18, afirma que los padres tienen obligaciones en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño y corresponde a los Estados parte prestar asistencia apropiada para el desempeño de las funciones parentales «y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el

195 El fenómeno de la infantilización de la pobreza y las características de la estructura demográfica nacional han sido trabajados en puntos anteriores del presente capítulo, por lo cual aquí simplemente se mencionan.

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

197 En el capítulo tres se analizó el papel desempeñado por los organismos internacionales en el proceso de reforma del Estado, así como las recomendaciones en torno a las políticas de combate a la pobreza.

198 En la década del ochenta UNICEF expresaba su preocupación y desarrollaba iniciativas «contra as conseqüências sociais negativas dos programas de ajuste estrutural impulsada pelas organizações financeiras internacionais, denunciando as restrições impostas aos países pobres que acarretaram na redução das despesas sociais, e pregando a idéia de um “ajuste com feições humanas”» (Motta, 2007: 57).

cuidado de los niños», sobre todo considerando los requerimientos laborales de los padres. En 2008, la *Convención de los Derechos del Niño* es decididamente citada como marco de referencia para la intervención institucional del Plan CAIF a partir de una nueva formulación semántica de su misión y de sus objetivos.¹⁹⁹ Se señala que la *Convención de los Derechos del Niño* «ha implicado un cambio radical en la concepción de Infancia y en [su] abordaje», destacando la transformación del niño en sujeto de derecho, «la responsabilidad primordial de la familia en el respeto y protección de estos derechos» y la asistencia estatal orientada a apoyar el desempeño de las funciones de la familia «creando los servicios necesarios para el cuidado de los niños. Esto supone que los programas, acciones y servicios dirigidos a la infancia incorporen componentes concretos de apoyo y fortalecimiento al rol de la familia».²⁰⁰

4. La relevancia otorgada a la intervención temprana en la primera infancia por los nuevos saberes disciplinares. Como veremos, las estrategias de intervención diseñadas desde el Plan CAIF se sustentan en bases cognoscitivas de diverso origen disciplinar, siendo los estudios sobre el desarrollo psicomotor del niño en sus etapas tempranas una de las principales referencias adoptadas. En ese sentido, es aceptado que el estudio de Terra *et al.* (1986) se constituye en un antecedente central para la emergencia y la consolidación del Plan CAIF en tanto servicio de protección social a la primera infancia.²⁰¹ En el documento elaborado

199 «En el Documento de los veinte años del Plan CAIF el mismo se define como: “[...] una política pública intersectorial de alianza entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil para contribuir a garantizar la protección y promoción de los derechos de los niños y las niñas desde la concepción a los 3 años [...]. A diferencia de definiciones anteriores sobre la misión del Plan en las que se hacía hincapié en el componente del desarrollo integral del niño y su familia, en esta nueva formulación, sin excluir dichos aspectos, la protección y promoción de los derechos del niño adquieren un lugar central, reorientando estratégica, ética y políticamente al Plan. Entendemos que en relación con las prácticas de diseño e implementación de los programas dirigidos a la Primera Infancia, la *Convención de los Derechos del Niño* (CDN) ofrece un marco de referencia que otorga sentido y coherencia a las acciones que se realizan desde los distintos sectores involucrados [...]» (*El rol del psicólogo en los Centros CAIF*, 2009: 106).

200 *El rol del psicólogo en los Centros CAIF*, 2009: 105-106.

201 Como resultado del mencionado estudio se afirma que: «se puede decir que el riesgo y retraso evalúe el potencial intelectual presente y futuro del niño. Es de destacar que toda la información disponible sugiere que si no se modifican las condiciones ambientales, estos niños/as enfrentan con marcada desventaja las etapas siguientes del proceso de socialización [...] el retraso psicomotor predispone a la marginación en aspectos tan distintos y tan importantes como la instrucción, la inserción en el mercado de trabajo, las condiciones económicas y la integración social y cultural a la sociedad global. Si estos presupuestos son exactos, el retraso psicomotor se agrega como uno de los mecanismos sociales de reproducción de la pobreza» (Terra *et al.*, 1989). Tal estudio continúa siendo referencia permanente para fundamentar el desarrollo de iniciativas de atención a la primera infancia: «Las alteraciones en el desarrollo psicomotor y emocional en niños menores de 5 años en sectores pobres urbanos de nuestro país fueron demostradas por primera vez por los estudios de Juan Pablo Terra *et al.* Esto

con motivo de celebrarse los 20 años del Plan CAIF se afirma que «surge como respuesta a un conjunto de estudios donde se constata: la presencia de elevados y crecientes índices de pobreza en hogares con niños entre cero y seis años y sus efectos en el desarrollo infantil y el estado nutricional» (2008: 2).

El GIEP ha reunido un conjunto de investigaciones sobre el desarrollo psicomotor del niño que han sido tomadas como referencia para la intervención del Plan CAIF, adoptando incluso muchos de los instrumentos diseñados como producto de estas investigaciones. La actual directora del Plan CAIF ha formado parte del GIEP y su anterior participación como asesora de la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, a partir del año 1997, ha sido central para la incorporación de estos nuevos saberes sobre la primera infancia. Asimismo, la creciente incorporación de psicomotricistas al trabajo en los CAIF es producto del espacio que estos saberes especializados han ocupado en las estrategias de intervención propuestas.

El GIEP nace en 1987 desarrollando sus actividades dentro del Departamento de Psicología Médica (Hospital de Clínicas, Facultad de Medicina, Universidad de la República). Se conforma con la participación de profesionales de diversas disciplinas: pedagogía, psicología, psiquiatría, psicomotricidad, sociología. Ha especializado su trabajo en el desarrollo infantil en condiciones de pobreza y

ha realizado investigaciones y contribuido a la formación de recursos humanos, al diseño de Programas de Prevención y Promoción del desarrollo desde una perspectiva teórica y a la evaluación de Programas Psicosociales. [En sus publicaciones] se plasman algunas de sus investigaciones así como la propuesta de instrumentos de tamizaje para la evaluación del desarrollo del niño y del ambiente familiar (BIPOLAR Niño/Familia; Instrumento de Prácticas de Crianza, GIEP), elaborados a partir de los resultados de las investigaciones.²⁰²

Los resultados de estos estudios coinciden en la necesidad de actuar sobre los problemas del desarrollo en la primera infancia y pronostican, si no se interviene en este sentido, un panorama preocupante desde el punto de vista de la reproducción social y el gobierno de las poblaciones. En una presentación realizada por una integrante del GIEP, se listan las cualidades necesarias para la «integración en la complejidad social», a saber: lograr una autopercepción adecuada, inhibir impulsos

marcó la necesidad de implementar acciones tendentes a proteger al niño y a la familia durante las primeras etapas del ciclo vital. El Plan CAIF se crea en 1988 como un intento de dar respuesta a este problema» (*Modelo de atención a niños menores de cuatro años y sus familias. Informe de difusión pública de resultados del año 2005*-Mides-PIAFRS).

202 Canetti, A.; Cerutti, A.; Navarrete, C.; Schwartzmann, L.; Roba, O. y Zubillaga, B. *Sobre desarrollo infantil de niños/as menores de cinco años y características familiares, en condiciones de pobreza*. Disponible en: <http://www.iin.oea.org/conferencia_ana_ceruti.htm>.

y emociones, anticipar consecuencias, tener objetivos de largo plazo, resolver problemas con flexibilidad y tener en cuenta los puntos de vista y las necesidades de los otros. Se señala que estas cualidades se alcanzan una vez que se accede a la simbolización que da paso a la abstracción, concluyendo que «los hallazgos del GIEP muestran tempranas dificultades en esta área».²⁰³ En otros términos, se puede afirmar que estas cualidades expresan algo así como las habilidades y las destrezas que caracterizarían una individualización exitosa en condiciones de modernidad tardía, y asimismo señalan claramente cuáles son las situaciones donde su no realización exigiría respuestas e intervenciones institucionales. Los aportes del GIEP serán retomados al analizar el papel asumido por el conocimiento experto en las transformaciones operadas a nivel institucional y tecnológico en el esquema de protección social, y en particular, en el caso que nos ocupa. En esta primera parte del capítulo cinco se propuso dar cuenta del contexto sociohistórico de génesis del Plan CAIF. En pocas palabras, este dispositivo de protección a la primera infancia emerge como respuesta pública frente a la peculiar situación de los niños uruguayos en el panorama internacional. Asimismo, esta respuesta adopta, como fuera dicho, las principales orientaciones de política social sugeridas en la década de los noventa.

La versatilidad y la flexibilidad como principales atributos institucionales

Existe cierto consenso académico sobre las características fundamentales que han asumido las «nuevas» políticas sociales. Dicho consenso es sintéticamente presentado en palabras de Filgueira al afirmar:

Sistemas de políticas sociales centralizados, sectorializados, con aspiración de universalidad, y administrados estatalmente están dando lugar a modelos de políticas sociales descentralizados, integrales, focalizados y con delegación en el sector privado (1998: 4).

Es sobre estos atributos centrales que caracterizan el nuevo modelo de políticas sociales que se asienta la versatilidad atribuible al Plan CAIF. El Plan CAIF opera con la versatilidad y la flexibilidad típica de las políticas de inserción social focalizada. Dichos rasgos se expresan en su diseño y su implementación, en la que:

1. En diversos momentos del desarrollo histórico del Plan CAIF, la financiación adquirió un carácter flexible, lo que puso en riesgo la sustentabilidad de parte de sus acciones.

En la primera etapa de funcionamiento del Plan CAIF, la financiación provenía en su totalidad de UNICEF. En un segundo momento, el Plan

²⁰³ Ponencia presentada por la Dra. Schwartzmann en el seminario «La infancia es capital», desarrollado en setiembre de 2009. Disponible en: <www.plancaif.org.uy>.

CAIF comenzó a recibir financiación por parte del Estado a través del Iname (actual INAU) y de los premios no cobrados de loterías y quinie-las. Superponiéndose a esta modalidad de financiamiento, surge una tercera etapa cubierta con endeudamiento a partir de un préstamo del BID, a fin de alcanzar la meta planteada en el documento presupuestal en relación con alcanzar una cobertura del 35 % de familias con niños menores de cuatro años que vivían por debajo de la línea de pobreza. Actualmente se ha procesado la inclusión presupuestal de lo que han sido las distintas modalidades de dar sustentabilidad y continuidad a las prestaciones ofrecidas por el Plan CAIF.

La búsqueda permanente por incrementar la cobertura de atención sin afectar en gran medida el gasto destinado condujo a la elaboración de propuestas que significaron una reducción del costo por niño atendi-do.²⁰⁴ En ese sentido, muchas respuestas de carácter técnico se formularon con base en estos principios orientadores, siendo la eficiencia un criterio privilegiado.

Estos centros se van a basar en intervenciones desarrolladas en lo-cales de la comunidad en la medida en que *no se puede asegurar la continuidad*. La población asistiría no en forma diaria sino semanal [...] Eso te permite que, *si no hay plata para sostener el presupuesto, en vez de cerrar un centro, culminas con un proceso de intervención, acotado en el tiempo a través de un contrato* (Entrevista a informan-te calificado–Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF).²⁰⁵

En su génesis las modalidades de intervención se adecuaron a la falta de sustentabilidad de estas políticas sociales, ya que su propio diseño se estructuró en función de cortos y medianos plazos: las modalidades CAIF financiadas por endeudamiento externo se habían propuesto in-tervenciones de seis meses, para luego evaluar y continuar hasta que se agotaran los recursos previstos, procurando su posterior inclusión presupuestal, la que finalmente se procesó en 2009.

Por otro lado, los problemas de presupuesto y sustentabilidad finan-ciera son reinterpretados como dificultades de orden técnico. En este sentido, las estrategias a implementar deben ser eficientes, cuidando los «escasos» recursos existentes, pero también eficaces en cuanto a sus resultados:

204 En 2002 el costo anual por niño atendido, considerando las transferencias del ex-Iname, as-cendía a U\$S 436. Se preveía que, mediante las nuevas modalidades de atención propuestas por el programa Infamilia, el costo anual por niño se redujera a U\$S 270. (Plan CAIF–Nota enviada al Secretario de Presidencia de la República, Dr. Carlos Ramela, el día 5 de junio de 2002). Según un informe de la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF al Comité Nacional, en 2005, los costos por niño en unidades reajustables (UR) eran los siguientes: 3,57 para la modalidad de atención diaria y 1,5 en atención semanal.

205 Los énfasis en la reproducción de testimonios y fuentes documentales han sido utilizados como recurso para centrar la atención sobre ciertos conceptos y contenidos.

Por su parte, las autoridades del Plan confirman la existencia de una amplia demanda social por la apertura o extensión de los servicios brindados, pero simultáneamente consideran que su canalización no puede hacerse de manera automática, colocando en peligro *la coherencia del Programa y la calidad de las prestaciones*. La demanda es enorme pero técnicamente es tiempo de una reflexión serena y de pensar de qué manera lo hacemos [...]. *Si bien la demanda es impresionante, el tema que hay que plantearse muy fuertemente es la sustentabilidad en el tiempo*. Me parece que hay que hacerse una serie de planteos muy fuertes porque una cosa es un programa con casi doscientos centros. Eso es un tamaño en el cual el crecimiento puede llegar a ser caótico [...] (Entrevistas a representantes del Plan CAIF).²⁰⁶

Es así que la sustentabilidad social y financiera se ha constituido en otro punto de debate en la valoración tanto del incremento de la cobertura como de la reformulación de las modalidades semanales de intervención. En relación con el aumento en la cobertura para responder a la demanda social existente, se colocan argumentos de eficiencia y eficacia. La preocupación de los agentes político-administrativos²⁰⁷ gira en torno a la necesidad de crecer manteniendo la calidad del servicio, y al mismo tiempo, se reconoce que crecer preservando la calidad puede convertirse en un problema de sustentabilidad de acuerdo con el imperativo de eficiencia colocado sobre las intervenciones. En otras palabras, aumentar la cobertura y mantener los costos por niño atendido, de forma tal de asegurar la calidad de las prestaciones, multiplicaría el gasto al punto de temer por su sustentabilidad en el tiempo. Del testimonio recogido surge claramente la tensión entre eficacia y eficiencia en la práctica de los operadores político-administrativos, muchos de ellos profesionales con formación en disciplinas próximas a lo que Freidson (1978) denomina «mentalidad clínica», caracterizada por su orientación a la intervención, es decir, por la exigencia de dar respuesta práctica a problemas concretos. Es de esperar que psicomotricistas, trabajadores sociales y psicólogos, actuando como agentes político-administrativos, experimenten con mayor intensidad esta tensión en sus prácticas, ordenadas, fundamentalmente, por el imperativo de la eficiencia en la gestión de los recursos socialmente destinados a la protección social. Con respecto a la reformulación de las modalidades semanales de intervención, surge de los documentos analizados que los acuerdos alcanzados entre INAU e Infamilia asegurarían la continuidad de este dispositivo de protección a la primera infancia mediante su incorporación

206 Extraído de Midaglia, *Alternativas de Protección a la Infancia Carenciada*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000: 67.

207 La expresión corresponde a Mitjavila (1999) quien, en su análisis sobre los dispositivos de gestión de riesgos en el área materno-infantil, distingue entre operadores político-administrativos y operadores clínico-asistenciales.

presupuestal una vez culminada la ejecución del préstamo BID que lo sustenta. Estas modalidades, implementadas luego de la crisis de 2002, significaron, como fue dicho, una reducción de los costos por niño atendido. La eficacia cedió lugar a criterios de eficiencia: los costos se redujeron permitiendo aumentar la cobertura, pero los resultados esperados no se alcanzaron. A comienzos de 2009 este proceso de reconversión estaba prácticamente culminado y este carácter versátil y flexible, en relación con los recursos disponibles y sus fuentes de financiamiento, ha sido minimizado.

De todos modos, surgen disparidades en cuanto al manejo de los recursos que se derivan de la propia forma de organización del Plan CAIF, que prevé que los centros procuren apoyos por fuera de las asignaciones de presupuesto público. De este modo, las posibilidades de captar recursos extrapresupuestales son bien distintas en centros gestionados por organizaciones sindicales, o congregaciones como el Opus Dei, o asociaciones de vecinos de comunidades pobres.

2. La focalización de las prestaciones sociales. La emergencia de prestaciones sociales dirigidas específicamente a grupos poblacionales considerados de riesgo social expresa una de las rupturas más significativas en relación con los viejos formatos de políticas públicas de protección social,²⁰⁸ a saber: la universalidad en las prestaciones cede lugar ante su focalización hacia ciertos sectores de población específicamente definidos.²⁰⁹ De este modo, los derechos sociales se inscriben en un nuevo registro, caracterizado por un proceso de desregulación de estos derechos, y materializado en innovaciones metodológicas en la respuesta social del Estado que afectan al binomio inclusión-exclusión, derecho-no derecho.²¹⁰

208 Importa señalar que estas viejas y nuevas formas de responder a las manifestaciones de la cuestión social no se sustituyen entre sí, sino que conviven en forma relativamente armónica en las actuales prestaciones sociales del Estado. La universalización de la educación inicial desde los cuatro años constituye un ejemplo en tal sentido.

209 Las políticas sociales focalizadas, concebidas y diseñadas como conjunto de prestaciones dirigidas a grupos específicos no constituyen una novedad en sí mismas: «¿Se pueden distinguir las políticas de integración y las políticas de inserción a partir de la diferencia entre las medidas de alcance general y la focalización en poblaciones particulares? [...] esa distinción no es reciente sino anterior a las políticas de inserción. En el dominio de la protección social, constituye el principio de la relación clásica de complementariedad entre el seguro social y la ayuda social [...] La cuestión de la inserción surgió al aparecer un nuevo perfil de “poblaciones en problemas” que trastornó toda esta construcción» (Castel, 1997: 423 y siguientes). Este nuevo perfil lo constituyen quienes tienen dificultades para acceder al mercado de trabajo asalariado debido a sus alteraciones y no a razones atribuibles a la edad o a las capacidades individuales.

210 «O modelo “assistencial-privatista” tem como base a fragmentação social, classificando os cidadãos possuidores de direitos em diferentes categorias. Num primeiro degrau localizam-se os cidadãos consumidores, aqueles que compram no mercado os bens e serviços necessários para satisfazer suas necessidades. Num segundo lugar estariam os cidadão trabalhadores, que por

[...] Uno tiene claro que el Plan se dirige a las familias pobres pero no todos los centros están instalados en zonas donde viven niños pobres, o sea, están instalados en *zonas con prevalencia de pobreza pero donde también hay gente que no es tan pobre*. Esto es horrible hablarlo así, porque todo el mundo puede estar precisando que le des una mano, pero lo que ha sucedido en el Plan es que, muchas veces, *las familias más excluidas quedaron afuera* y no les prestábamos demasiada atención [...]. Si yo trabajo con la población que me golpea la puerta, estoy trabajando con familias donde están presentes factores de protección. *Todos son pobres, pero el tema es que estamos trabajando con los que están mejor* sin integrar a los excluidos (Entrevista a informante calificado-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF).

La regulación de la inclusión-exclusión constituye una expresión de la versatilidad y la flexibilidad con las que operan estas políticas sociales. Al operar regulando la exclusión, las políticas de inserción producen un corrimiento de los servicios de protección social hacia los sectores más pobres. Los niveles de focalización alcanzados por el Plan CAIF son importantes de acuerdo con los testimonios relevados y los documentos analizados. En 1999, el 81,4 % de niños atendidos pertenecía a familias en situación de pobreza.²¹¹ Sin embargo, son permanentes las referencias discursivas acerca de la necesidad de trabajar con los más pobres, los más excluidos, los que no golpean las puertas de las instituciones. La consigna es que todos son pobres, pero es necesario trabajar la exclusión, pues los recursos son «escasos» y hay que llegar a aquel que ni siquiera demanda.²¹² Esta insistencia parecería indicar que la mayor preocupación consiste en captar a aquellos sectores de población pobre que se mantienen por fuera de un campo de visibilidad, vigilancia y control institucional. En palabras de Castel (2004: 70), son las «nuevas clases peligrosas», «es decir, la cristalización en grupos particulares, situados en los márgenes, de todas las amenazas que entraña en sí una sociedad», el objeto de desvelo contenido en esta insistencia.²¹³

estarem inseridos do mercado formal de trabalho serão protegidos pelas políticas sociais, cada vez mais reduzidas e degradadas, como forma de fomentar a compra de serviços no mercado. Finalmente, num terceiro patamar estariam os cidadãos pobres, população-alvo das políticas de assistência e, principalmente, os programas assistencialistas, emergenciais e paliativos, baseados na caridade, filantropia, voluntariado etcétera, sem reconhecimento de direitos de cidadania, onde a assistência na maioria das vezes fica reduzida a uma ação voluntária e caridosa, pensada como benevolência e/ou dever moral de ajuda ao próximo» (Pastorini, 2002).

211 Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, *20 años Plan CAIF. 1988-2008*: 5.

212 «La lucha contra la pobreza extrema es parte integral del neoliberalismo, no es un adorno ni un acto externo al modelo, está en su esencia misma [...] Esto da una idea más clara del papel del Estado en la ideología neoliberal. Es decir, salvo en el “Estado policía”, prácticamente desaparecido, la pobreza extrema es la gran excepción a la regla de “no intervención” del Estado en el juego de la economía» (Boltvinik *apud* Danani, 2008: 43).

213 Más adelante, en el análisis acerca de las estrategias de intervención técnica en el hogar, se vuelve sobre este tema de las poblaciones ingobernables.

Al respecto, los agentes clínico-asistenciales manifiestan otro orden de apreciaciones sobre los niveles de focalización alcanzados, atribuible al tipo de racionalidad que ordena sus prácticas profesionales. En ese sentido, se valora la interacción grupal entre poblaciones con trayectorias de vida heterogéneas. En una entrevista realizada a la trabajadora social de un centro se señala lo siguiente:

Que vengan familias con problemáticas importantes, pero *también hay que integrar*. No podés tener a todos con problemas, a pesar de que la base económica sea la misma. Mucha gente de la que viene acá no forma parte de la pobreza estructural, sino que *es gente con determinado estudio o trayectoria de participación a nivel sindical que se empobrecieron* y vinieron a vivir a la zona. *Y eso en las reuniones de padres se nota*.

La exigencia de llegar a sectores de población que «ni siquiera demandan» coloca requerimientos sobre los instrumentos técnicos de identificación y selección de potenciales beneficiarios. En ese sentido, la evaluación del riesgo se une al concepto de focalización que lo retraduce en términos operativo-instrumentales, regulando la inclusión-exclusión en el acceso a las prestaciones sociales. Se asiste a la implementación de dispositivos de evaluación y control del riesgo social a partir de la tipificación de riesgos atribuidos a ciertos individuos y grupos sociales. La producción de riesgos, habilitada por los estudios de evaluación del riesgo, conforma un «mercado de riesgos» del que participan intereses diversos en la construcción y la disputa de ofertas de sentido. La idea de «mercado de riesgos» ilustra la disputa por fijar ciertos sentidos, a lo que Beck (1998) refiere como «luchas definicionales» que ponen en juego mecanismos de identificación y ocultamiento de los riesgos. Estos mecanismos dependen más de intereses políticos, económicos y culturales que del conocimiento acumulado. Veremos, en el punto siguiente, cómo los mecanismos de tipificación de riesgo se caracterizan por su versatilidad y su flexibilidad, pues los comportamientos y los atributos tipificados pueden ser unos hoy y otros mañana.

De todos modos, pese a los esfuerzos de tecnificación del dispositivo tendentes a alcanzar aquella población que se encuentra en peor situación socioeconómica y cultural, la propia característica del plan, que opera abriendo servicios en aquellas zonas donde existe una organización de la sociedad civil capaz de gestionar el servicio, conduce a que, de hecho, las operaciones de focalización definidas en función de atributos individuales y familiares se vean interferidas por otras lógicas. En ese sentido, la instalación de nuevos centros no responde única y exclusivamente a criterios de focalización, sino que aparece, como otra condición, la existencia de una organización capaz de asociarse al Estado para la prestación del servicio, sumado al éxito que puedan

tener las presiones de fuerzas políticas y sociales organizadas que *exigen* la apertura de centros en determinadas zonas.²¹⁴

Las entrevistas a los CAIF en la capital nacional reafirman la orientación y el esfuerzo por focalizar el servicio que brindan, tratando de favorecer a los menores con mayores necesidades. De cualquier manera, la selección se realiza básicamente entre la población del barrio o zona de influencia, transformándose el área geográfica en un factor esencial, o mejor dicho en un instrumento en sí mismo de focalización de los beneficiarios. Cuando la ubicación del CAIF no se corresponde estrictamente con zonas pobres, la selección presenta algunos problemas relativos a la determinación del grupo social de referencia, en la medida en que no se asocia con los sectores en serio riesgo social (Midaglia, 2000: 69).

El criterio de focalización territorial permitiría pensar que se asume la interpretación del riesgo como sinónimo de pobreza: «Se supone que Infamilia es un programa focalizado y la focalización pasa por la territorialización. Se supone que si vive en ese barrio es porque de alguna manera entra dentro de la población» (Entrevista a informante calificado-Programa Infamilia).

Supuestamente los CAIF están en las zonas grises pintadas de Infamilia que reunían los indicadores más jorobados según el censo de 1996. En ese sentido, la ubicación territorial de los CAIF sería el criterio de focalización. Pero son espacios heterogéneos, salvo algunos como Aparicio Saravia, que es homogéneamente pobre, pero después vos te encontrás con CAIF donde hay asentamientos y también tenés otra población. *Y entonces, en realidad, en eso no hay control sobre en quiénes focalizar* (Entrevista a informante calificado. Programa Infamilia).

Los instrumentos y las estrategias de focalización transitan desde un interés inicial en el individuo hacia el territorio. Tecnificación cada vez mayor de la intervención social es una característica de los dos últimos períodos de desarrollo del Plan CAIF. En esta última etapa se produce esta complejización en la unidad de focalización, a partir de la integración del Plan CAIF al Programa Infamilia. Anteriormente, la focalización tomaba como soporte al individuo, estableciendo un conjunto de factores de riesgo que debían ser evaluados en la selección de usuarios del servicio.²¹⁵ Abandonado este instrumento, hoy se parte del supues-

214 «La cobertura en Montevideo es del 9 % y en el interior es necesario analizarla según el departamento. Por ejemplo, en Durazno es del 150 %. Se abrieron centros donde no deberían funcionar. *Y eso por razones políticas, porque se le ocurrió al intendente*» (Entrevista a informante calificado-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF).

215 La ficha familiar «nos permite contar con la información básica sobre la familia y tomar decisiones en el caso que debamos establecer prioridades para el ingreso de los niños» (Comunicado institucional, 4/11/1999). La ficha definía un conjunto de criterios de focalización: 1) la edad del niño, priorizando el ingreso hasta los tres años; 2) la legitimidad, priorizando a los hijos no reconocidos frente a los hijos legítimos o reconocidos; 3) la escolaridad

to de que el territorio agrupa población con similares características socioeconómicas y comparte determinada problemática. Es sobre el proceso de segregación territorial que reposa tal supuesto. El dispositivo estaría orientado a los excluidos de la ciudad integrada y, de este modo, al iniciarse del Programa Infamilia se definieron cien zonas de riesgo social a nivel nacional.²¹⁶ Son los datos relevados por el Instituto Nacional de Estadística los que permitieron mapear la «exclusión» y focalizar allí la apertura de nuevos centros.

Cabe preguntarse si esta complejización de la unidad de focalización contradice la configuración de la evaluación del riesgo como mecanismo individualizador. De acuerdo con el estudio del dispositivo, es posible afirmar que ambos aspectos se combinan de forma tal que la focalización territorial se acompaña de mecanismos individualizadores. Se superponen dos criterios de focalización que se suceden en el tiempo: sobre el criterio territorial de focalización opera un criterio de vulnerabilidad o riesgo individual y familiar. En un primer momento, la mirada se centra sobre el territorio y su población tomada globalmente. Una vez que el individuo accede al servicio y se constituye en beneficiario, se ponen en juego mecanismos individualizadores. Individualización que, en sentido foucaultiano, implicará la identificación precisa del beneficiario a partir de atributos predefinidos técnicamente, y la activación de sistemas de seguimiento y control individualizados.

Territorio (es decir, población) (Foucault, 2006) e individuo son las unidades en las que se apoya la focalización. Ambas se definen a partir de criterios de riesgo y vehiculizan significados sociales sobre el individuo y su contexto (familia, ambiente, comunidad). De este modo, la evaluación del riesgo permitirá la conexión entre las dos unidades sobre las que se funda la focalización:

- sobre una primera atribución de riesgos en un territorio determinado se construye una

materna, priorizando el ingreso de niños cuyas madres tuvieran primaria completa o incompleta; 4) el trabajo materno, priorizando el ingreso de niños cuyas madres desarrollaran jornadas laborales mayores a cuatro horas; 5) la jefatura femenina; 6) la cantidad de niños, priorizando los hogares con presencia de cuatro o más niños; 7) el hacinamiento.

216 En la etapa de identificación y selección de las zonas de intervención se consideró el llamado Índice complejo de vulnerabilidad de hogares con niños y adolescentes, que permitió identificar los hogares en «situación crítica». Estos hogares presentaron por lo menos dos carencias básicas en las siguientes dimensiones que conforman el índice: infraestructura de la vivienda (condiciones, abastecimiento de agua, evacuación de excretas), habitaciones para dormir, tenencia de la vivienda, nivel máximo educativo de madres de 15 a 49 años de edad, nivel máximo educativo de jefes de hogar de 15 a 64 años de edad, jóvenes que no trabajan ni estudian ni buscan trabajo, hogares nucleares monoparentales con jefatura femenina, madres adolescentes (15 a 19 años) (*Focalización y dimensionamiento de la población objetivo del Programa Infancia, Adolescencia y Familia. Segmentos críticos, grupos de edades y zonas de intervención*, s/f).

- segunda atribución que reposa sobre características individuales, y
- prescribe ciertos comportamientos a nivel del sujeto.

De acuerdo con Castel, la gestión de los riesgos supone una articulación entre estrategias de gobierno poblacional y estrategias de individualización de los riesgos: «Las poblaciones señaladas como susceptibles en un plan estadístico serán objeto de una vigilancia especial y de investigaciones específicas que permitirán señalar a los sujetos concretos que deben ser tratados» (Castel, 1984: 160).

En ese sentido, las estrategias para la gestión de los riesgos conectan un polo poblacional, necesario para mapear los riesgos, con un polo individualizador, que atenderá, eventualmente, a determinado sujeto contemplando la particularidad de su trayectoria biográfica.

Asimismo, retomando las expresiones del último testimonio referenciado, la adopción de un criterio territorial de focalización genera cierta pérdida de control de las instancias de gobierno central del dispositivo sobre la operación de selección de la población, y abre, de este modo, un mayor margen de maniobra en la práctica de los agentes clínico-asistenciales.

Por otro lado, las estrategias de focalización producen un desplazamiento de los sistemas de protección hacia los sectores de mayor pobreza, descuidando la protección de grandes grupos de población que han sufrido un importante deterioro en sus condiciones de vida como consencuencia de su integración precaria en el mundo del trabajo. Este mecanismo de inclusión-exclusión en un contexto de pauperización de la clase que vive de su trabajo (Antunes, 1995) genera demandas constantes por parte de los llamados «nuevos pobres». Estos grupos suelen quedar por fuera de las prestaciones focalizadas por contar con bienes y capitales adquiridos en un pasado reciente: tienen heladera, aunque no tengan qué poner en ella, cuentan con calefón, aunque no puedan cubrir el costo de la energía eléctrica, etcétera.

La focalización de la intervención sociopolítica comienza a ser cuestionada discursivamente, señalando la necesidad de articular las prestaciones de corte focalizado con dispositivos de política social de carácter universal. En el campo que nos ocupa, se plantea la meta de universalizar la educación inicial para el año 2015, siendo el criterio de «universalidad con priorización» uno de los orientadores de la actual estrategia.²¹⁷ La nueva orientación de las políticas sociales entiende la focalización como recurso metodológico para la «identificación de sectores a ser atendidos diferencialmente en el marco de políticas universales» y se propone el desarrollo de programas focalizados «incluidos en la institucionalidad social; articulados a políticas universales,

²¹⁷ *Estrategia y plan de acción para el mejoramiento de la calidad y aumento de la cobertura del Plan CAIF 2007-2010*-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF-mayo de 2007.

con base territorial». ²¹⁸ Esta relectura de la focalización como criterio orientador parece dar cuenta de un «cambio semántico» (Serna, 2008) en el esfuerzo de sortear el debate sobre las estrategias de focalización y su significación para un gobierno de izquierda que, históricamente, ha defendido la universalidad de las prestaciones sociales. ²¹⁹ En una de las entrevistas realizadas a informantes calificados del Programa Infamilia, se destaca la capacidad de focalización de las, actualmente desechadas, modalidades semanales de intervención del Plan CAIF, incluso cuando surge de las evaluaciones realizadas que en la situación anterior a estas modalidades el nivel de focalización alcanzó, en 1999, al 81,4 % del total de niños atendidos:

Esta modalidad focalizaba mejor. La pretensión no es solo tener CAIF de pobres, pero hoy tenemos un déficit de cobertura de niños pobres, así que el tema es de prioridades [...] Maestros comunitarios es un programa focalizado pero dentro de una política universal. Vimos problemas en primer y segundo año y ahí apuntamos. ²²⁰

Tomando en cuenta que el Plan CAIF es una política focalizada que no logra cubrir el número total de niños en situación de pobreza, se promueve que el incremento en la cobertura sea a través de la incorporación de estos sectores. Como fuera dicho, la focalización sigue siendo hoy fundamentada en tanto recurso metodológico y no como

principio orientador tal como aparece en el Consenso de Washington, donde se apunta a que los pobres no generen inestabilidad. *Para mí está superado de esta forma el tema de focalización o universalidad.* El tema es qué primacía conceptual le das a la focalización en tu dispositivo: si es un principio orientador de tu política, estás fregado porque: ¿cómo vas a focalizar una política de infancia donde el 56 % de los niños son pobres?; si es un recurso metodológico que te permita generar condiciones de equidad en el marco de políticas

218 Presentación a cargo del sociólogo Julio Bango. Disponible en: <http://www.sas.gov.py/xhtml/Eventos/Invitacion/Uruguay_Julio%20Bango.pps>.

219 Lo mismo puede afirmarse en relación con la lógica descentralizadora en la implementación de las políticas sociales. Autoridades de gobierno sostienen que, en los noventa, la descentralización se comprendió como un «instrumento de transferencia de responsabilidades y asignación de recursos de parte del Estado (hacia el nivel municipal o hacia la sociedad civil)». En contraposición a ello, el nuevo enfoque postula a la descentralización «como instrumento de promoción de derechos y construcción de ciudadanía». Presentación a cargo del sociólogo Julio Bango. Disponible en: <http://www.sas.gov.py/xhtml/Eventos/Invitacion/Uruguay_Julio%20Bango.pps>.

220 El PMC surge como respuesta a la «necesidad de diversificar la propuesta educativa en los sectores sociales más desfavorecidos». Tiene como objetivos: «1. Mejorar la interrelación entre la escuela y la comunidad de forma de reducir la deserción escolar. El maestro comunitario desarrolla con las familias una serie de estrategias de forma de aumentar el capital social familiar y las posibilidades de apoyo a la tarea escolar de los niños [...] y, 2. Brindar apoyo pedagógico específico a los niños con bajo rendimiento escolar [...]» (Programa Maestros Comunitarios, disponible en <www.infamilia.gub.uy>).

universales o que gente que está afuera de la política te la reengancha a la universal, entonces, sí a la focalización (Entrevista a informante calificado. Programa Infamilia).

3. Adaptabilidad del modelo de evaluación del riesgo, pues el riesgo es entendido como un constructo mental.

El mercado de riesgos se construye a partir de la consideración de factores que son sometidos a discusión y modificación permanentemente. Los mecanismos de identificación-ocultamiento de los riesgos no dependen solamente de la acumulación de conocimiento, sino también de intereses políticos, económicos, culturales que atraviesan la discusión.

El discurso sobre la lactancia materna ofrece un ejemplo acerca de la adaptabilidad del modelo de evaluación del riesgo. Los porcentajes de desnutrición en menores de dos años registrados en 2002 fueron elevados en relación con períodos anteriores. Incluso la mortalidad infantil aumentó un 10 % en 2003 respecto al año anterior (Azar *et al.*, 2006: 47). En ese momento, de fuerte empobrecimiento, se sugiere prolongar la lactancia materna y se solicita a los equipos técnicos de los centros el desarrollo de acciones específicas para la promoción de tal práctica. La lactancia comienza a ser valorada como factor protector estimulando su ejercicio hasta los dos años de vida. Las recomendaciones anteriores indicaban que prolongar la lactancia por encima del año de vida se constituía en un riesgo, al colocar el problema de la autonomía en la relación madre-hijo. Esta valoración distinta de la lactancia materna coincidió con un aumento considerable de la institucionalización de niños menores de dos años por deficiencias nutricionales.

Asimismo, la prolongación de la lactancia materna es valorada por su eficiencia tanto para el sistema de protección en su conjunto como para las familias.

La lactancia materna es ampliamente reconocida por ser la forma más completa e inigualable de nutrición para los niños, con múltiples beneficios para la salud, el crecimiento, la inmunidad y el desarrollo. Posee asimismo una influencia biológica y emocional única en la salud de madre e hijo. *Disminuye la severidad de varias infecciones de la infancia, como la diarrea, las infecciones respiratorias y la otitis. Protege también de otros estados adversos de salud que se presentan más adelante en la vida de las personas. El amamantamiento puede proteger también en el corto y en el largo plazo la salud materna: disminuye el sangrado postparto, permite a la madre regresar más rápidamente a su peso previo al embarazo, disminuye el riesgo de cáncer de mama en la premenopausia, y se reduce el riesgo de osteoporosis. Por último significa un ahorro para las familias por concepto de compra de sucedáneos de la leche materna y gastos en atención de enfermedades.*²²¹

221 Cerutti, F. y D'Oliveira, N. *Centros de Atención a la Infancia y la Familia. Prácticas de alimentación en niños menores de 2 años que concurren a los Centros CAIF*, mayo de 2002.

En un mismo sentido, la versatilidad de los dispositivos basados en la evaluación del riesgo puede también ejemplificarse con la valoración del trabajo materno como criterio de focalización. En sus comienzos, el CAIF se propuso como una alternativa de atención a los niños más pequeños para facilitar el ingreso al mercado laboral de las mujeres pobres. El trabajo materno era, entonces, un elemento facilitador para el ingreso del niño al CAIF y era ponderado en lo que fuera la ficha familiar como instrumento de selección de la población a ser atendida. En un momento posterior, el trabajo materno es comprendido, por un lado, como un indicador de cierto nivel de integración social, y por otro, como posibilidad de comprar el servicio en el mercado. De este modo, se comenzó a priorizar el ingreso de niños cuyas madres se encontraran fuera del mercado laboral. Se argumenta que las madres que no desempeñan una tarea remunerada se constituyen en un factor de riesgo para el desarrollo psicomotor de sus hijos dado los sentimientos de desánimo, depresión y frustración que acompañan a estas madres. Estas madres se encuentran en una zona de exclusión, en términos de Castel (1997), que supone fragilidad en los vínculos y los soportes relacionales como consecuencia de estar por fuera del mundo del trabajo. Es sobre esta población que se prioriza la intervención que permitirá situarla en un campo de visibilidad institucional. Otro aspecto que surge de las entrevistas a informantes calificados del Programa Infamilia es que no se ha procesado una definición sobre qué se entiende por «familia en riesgo».

No está discutido. Nosotros hemos planteado la necesidad de pensar un referencial común para la intervención, *de qué estamos hablando cuando hablamos de riesgo, qué concepción de familia, de derechos ciudadanos.* No está discutido ni siquiera a nivel de la unidad técnica. Y creo que no es casual que no esté discutido. Discutir implica una cosmovisión y no esta cosa ambigua de lo riesgoso que es vivir en un territorio con necesidades básicas insatisfechas; así se deja la cosa como por ahí y no permite precisar algunas variables que daría para pensar otras discusiones de fondo (Entrevista a informante calificado. Programa Infamilia).

Esta «no discusión» a la que refiere el entrevistado señala dos aspectos de relevancia para el análisis, uno de ellos relacionado con las características de los saberes disciplinares que dan soporte a la atribución de riesgos, mientras que un segundo aspecto, fuertemente vinculado al primero, señala distintos niveles de dificultad en el esfuerzo de estandarizar las prácticas profesionales de los operadores clínico-asistenciales por parte de las instancias burocrático-administrativas.

La formalización y la tecnificación de la noción de riesgo posibilita la definición de factores de riesgo. Esta operación se asienta sobre la acumulación de determinado tipo de conocimiento sobre el objeto que es

analizado. En ese sentido, las neurociencias y la biología se encuentran en mejores condiciones que las ciencias sociales a la hora de formalizar la noción de riesgo. Los niveles de especialización alcanzados se expresan en un repertorio de protocolos de intervención que guían la práctica de los profesionales en este campo. En el caso que nos ocupa, los mayores niveles de formalización de la noción de riesgo y de cierta protocolización de las intervenciones son observables en la práctica profesional de los psicomotricistas y en los instrumentos de apoyo que la sustentan.²²²

Mayor ambigüedad e incertidumbre se observa en la práctica de las profesiones típicamente sociales como el trabajo social, por ejemplo. La «no discusión» señalada por el entrevistado indicaría más bien las dificultades de precisión y acuerdos en el cuerpo profesional, y también en el corpus de conocimiento disciplinar, sobre qué comportamientos y atributos constituyen un riesgo. De este modo, las prácticas de los agentes clínico-asistenciales se ven expuestas a una mayor incertidumbre y a una sujeción más débil respecto de los esfuerzos de estandarizar sus prácticas. De hecho, en la actualidad, el uso de la ficha familiar como instrumento de selección de la población beneficiaria fue dejado de lado sin ser sustituido por algún otro mecanismo equivalente. Riesgo social «es todo», decía una trabajadora social entrevistada, mientras que para el desarrollo psicomotor existe un «un listado de variables que asociaron con situaciones de riesgo», tal como se expresa en documentos del Plan CAIF.²²³

La versatilidad del dispositivo también se apoya en estos dos últimos aspectos analizados.

4. Las políticas sociales focalizadas hacia los sectores de extrema pobreza colocan la cuestión de la protección social a grupos que no se definen en relación con los parámetros tradicionales, es decir, de acuerdo con su integración en el mercado de trabajo. Se desarrollan sistemas de protección específicos dirigidos a poblaciones ajenas al mundo del trabajo salarial, por su condición de «supernumerarios», de «inútiles para el mundo» (Castel, 1997).

Las transformaciones en las formas de organización del trabajo y la producción no solo excluyen a determinadas poblaciones de «inempleables» (Castel, 1997). La flexibilidad del modelo también afecta a quienes se encuentran integrados al mundo del trabajo, volviendo sus trayectorias frágiles y vulnerables. Es así que los mecanismos versátiles de protección social intentan dar respuesta a esta configuración particular de la condición salarial.

222 Sobre este tema se vuelve al analizar los factores de riesgo en el desarrollo psicomotor como producción de categorías clasificatorias.

223 *Un lugar para aprender y crecer jugando*. Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, 1998.

Tal como fuera expresado en el capítulo anterior, la intervención social procura la construcción y la asignación de destinos sociales para estas poblaciones. Castel (1986) define estas propuestas como políticas de inserción que sustituyen los objetivos de las viejas políticas de integración social. Lo que colocan estas políticas de inserción es la cuestión de qué hacer con los «inútiles para el mundo» (Castel, 1997). Ya no se pretende su integración a partir del trabajo por tratarse de grupos de población inempleables, sino que las políticas de inserción procuran establecer sistemas de protección mediante la construcción de entornos de protección específicos. La versatilidad y la flexibilidad de los dispositivos reposa sobre su capacidad de reformular los destinatarios y las características de las intervenciones en función de los distintos grupos que quedan en situación de desprotección, y crear, a tal fin, ciertos entornos o circuitos de protección específicos.

En gran medida, los niños atendidos en el Plan CAIF forman parte de familias cuyos miembros adultos son «inempleables» en el sentido atribuido por Castel, y su inserción en el plan pretende constituir una respuesta que dé inicio a una trayectoria a través de espacios de protección específicos. En Uruguay se empieza a hablar de *itinerarios* de protección social en 2005 y a instancias del Programa Infamilia. El Plan CAIF comienza pensarse como un engranaje de la trayectoria institucional dirigida a los niños desde el momento de su concepción hasta su ingreso en la educación primaria.

Se está perfilando un itinerario de atención a la infancia con aspiraciones a la universalidad con niños de cero y uno en modalidad semanal, dos y tres años en modalidad diaria y luego primaria con cuatro y cinco años. Se supone que los dispositivos de modalidad semanal están más acordes con el inicio de un proceso de socialización que desembocaría en una modalidad diaria. Trabajar un primer acercamiento a la familia para que ese niño sí a los dos años tenga una inserción más cotidiana en el centro, logre mantener la participación y todo lo que implica el formato de cuatro u ocho horas diarias. Esto tiene pila de presupuestos que no son reales. En algunos territorios hay centros que apenas pueden cubrir las necesidades de la zona, tienen listas de espera, y que primaria cubra cuatro y cinco años está lejos de ser una realidad (Entrevista a informante calificado. Programa Infamilia).

De esta entrevista también surge que la pretensión consiste en construir «itinerarios de socialización de un niño desde que está en la panza hasta los 17 años», ingresando a través de los servicios de salud y el Plan CAIF, en la primera infancia, para continuar luego de los tres años en el sistema educativo público. Se trata de un modelo incipiente de inserción en circuitos institucionales que determina una trayectoria en entornos de protección específicos.

5. Articulación público-privada en el suministro de servicios de protección social.

La redefinición de la intervención social del Estado mediante la transferencia de funciones que supone la articulación con organizaciones de la sociedad civil ha sido parte del paquete de reformas impulsado en la década de los noventa.

Midaglia (2000) señala que las indicaciones se orientaron hacia una privatización de los servicios sociales o un traspaso a la sociedad civil de ciertas prestaciones sociales.

Se argumentaba que los agentes civiles no adolecían de los vicios propios de las burocracias estatales (Pierson, 1991), y por lo tanto poseían la capacidad no solo de instrumentar eficiente y eficazmente un amplio conjunto de servicios, sino también de cumplir funciones de contralor público tendentes a efectivizar los derechos sociales de los sectores «desposeídos» (Bresser y Cunill, 1998: 44) (Midaglia, 2000: 17).

Castel (1984: 144) plantea que las nuevas formas de gestión social dan cuenta de una aparente contradicción: por un lado, la acentuación de una tendencia planificadora, directriz y tecnocrática de parte el Estado, y por otro, el rechazo a una concepción pública de la asistencia que haga del Estado el responsable directo de su implementación. Esta aparente contradicción es resuelta a través de un tipo de estrategia,

que querría promover cualquier Estado neoliberal: la estrategia que intenta conjugar la planificación centralizada y la iniciativa privada, el autoritarismo tecnocrático y la convivencialidad de las asociaciones espontáneas de los ciudadanos, la objetividad que se atribuye a los profesionales y los buenos sentimientos que conforman el feudo de los benévolos.

Frente a un Estado que, de algún modo, continúa siendo demonizado, emerge una mirada idílica sobre las organizaciones de la sociedad civil como espacios neutros, despojados de intereses particulares, con vocación de servicio y apoyo solidario, desburocratizadas en sus acciones, sin afán de lucro y más próximas a las necesidades y las demandas de la población pobre. Se argumenta que, de este modo, se redemocratiza el espacio público y se distribuye la responsabilidad social en el conjunto del tejido social mediante la participación de nuevos actores (Midaglia, 2000: 21). En ese sentido, en el documento elaborado con motivo de celebrar los veinte años del Plan CAIF se afirma que:

La acción movilizadora de las asociaciones civiles, la acción de promoción e impulso desde las organizaciones públicas y privadas buscan transformar una concepción pasiva, de simple receptor de servicios estatales, en actores con objetivos contribuyentes al desarrollo de la propia comunidad, de las familias integrantes de ella y en especial de los niños y niñas.

Señala Midaglia (2000: 22) que este *mix* público-privado supone dos dilemas:

Por una parte, si el mencionado contrato social se establece como un mecanismo de promoción y de corrección de los déficits de bienestar que han padecido los grupos carenciados de estos países, entonces no debería guiarse únicamente por criterios de restricción del gasto público o de abaratamiento de las políticas sociales. Si esta fuera la orientación que prima, se corre el riesgo de que la participación de esas organizaciones se transforme en un instrumento de recorte presupuestario, en una estrategia asistencial apenas paliativa que refuerza bajo otras circunstancias históricas los bloqueos a la integración social.

Un segundo dilema señalado por Midaglia refiere a las formas de regulación y control desarrolladas por el Estado en relación con el conjunto de prestaciones sociales tercerizadas. Este punto será desarrollado al abordar las dificultades de institucionalización, regulación y control que surgen junto con estos nuevos dispositivos de intervención sociopolítica.

En relación con la evolución de la cobertura institucional, el presidente del Directorio del Iname (hoy INAU) presentó en el Seminario Políticas Sociales, Familia y Nuevas Modalidades de Intervención, realizado en Montevideo en el mes de junio de 2002, los siguientes datos:

Nuestra institución a partir del año noventa ha tenido un vertiginoso crecimiento de responsabilidades[...] en el año 1990 teníamos aproximadamente 7000 niños, de los cuales 50 % era atendido por los servicios oficiales y el otro 50 % era atendido por los servicios prestados por asociaciones civiles y no gubernamentales que tienen convenios con nuestra institución. En el año 1995 pasamos de 7000 niños a casi 19000 y la relación entre los servicios estatales y los servicios vinculados a la vía de convenios pasó de cinco mil niños atendidos por nosotros a aproximadamente 13000 niños atendidos por las asociaciones civiles y no gubernamentales. Y si 19000 niños teníamos en el año 1995 aproximadamente, en el año 2002 ya hemos pasado largamente los 43000 niños, y les diría más, teníamos 43000 y poquito en los primeros meses del año, y veníamos creciendo a razón de 50, 60, 80 niños por mes, pero de marzo a abril crecimos más de quinientos niños. Hoy el Iname tiene la responsabilidad de atender 43777 niños. Y aquella relación de 50 % a 50 % entre servicios oficiales y no gubernamentales quedó hoy 80 % de nuestros niños, es decir aproximadamente 35 000 son atendidos por más de 490 asociaciones civiles y no gubernamentales [...].

Siendo mayor la demanda social hacia el Iname (hoy INAU) y menor su asignación presupuestal,²²⁴ la articulación público-privada posibilitó sa-

224 Particularmente en aquel momento, año 2002, cuando la crisis desencadenó un aumento de las demandas, al tiempo que el Estado redujo los montos asignados al gasto público social.

atisfacer «un principio de economía que es y se va a evidenciar como precioso en un momento de crisis económica», al tiempo que presenta «la ventaja de asegurar una capilaridad en la distribución de ciertos servicios que los organismos públicos no pueden asegurar» (Castel, 1984: 148). Esta política de gestión institucional que promueve la asociación público-privada no ha dejado de incrementarse acompañando el crecimiento del Plan CAIF en los últimos años.

6. Transferencia de funciones a la familia y la comunidad:

Infelizmente, é possível entrever uma maior delegação de tarefas aos grupos familiares no momento em que a discussão da reforma do Estado se realiza cada vez mais sob a ótica prioritária da contabilidade do Estado (Miotto, 2001).²²⁵

En palabras de Danani estos mecanismos de transferencia son entendidos como la «comunitarización»²²⁶ de la protección:

La forma institucional más perfecta de la comunitarización es la tercerización de las intervenciones sociales, sea por delegación a la familia o a organizaciones de la sociedad civil, o a ONG o a instituciones varias sin fines de lucro, que en conjunto conforman lo que suele denominarse «tercer sector» (2008).

Se observa una tendencia creciente a la familiarización de los dispositivos de protección social, entendida como «la atribución explícita o implícita a las familias de obligaciones de cuidado, seguridad, protección por parte del derecho y las políticas sociales» (Añón y Miravet, 2005).

Un sistema de bienestar será tanto más familiarista cuanto mayor sea la contribución relativa de la esfera doméstica al conjunto global del bienestar. Desde el punto de vista institucional, el familiarismo será comparativamente mayor en aquellos Estados del bienestar en los que el Estado muestre menor propensión a absorber las cargas de la familia (Añón y Miravet, 2005).

La participación social en el Plan CAIF refiere a comunidades y familias. Por un lado, la propia articulación público-privada exige la participación de organizaciones de carácter comunitario en la gestión y la administración de los centros. Por otro lado, se pretende desarrollar acciones

225 Infelizmente, es posible entrever una mayor delegación de tareas a los grupos familiares en el momento en que la discusión sobre la reforma del Estado se realiza cada vez más bajo la óptica prioritaria de la contabilidad del Estado.

226 «La comunitarización es una forma de protección por la cual se descarga la responsabilidad de la protección sobre las espaldas de grupos primarios. La comunitarización puede incluir tanto formas familiares (y en esos casos se habla de familiarización [...] como formas “propriadamente comunitarias” de protección. Esta última expresión se reserva para designar los casos en los que la agencia (de la protección) se encuentra localizada en una “comunidad” concebida y delimitada casi como una “familia ampliada”, como una extensión de las relaciones inmediatas y cara a cara, no mediadas más que por relaciones de proximidad» (Danani, 2008: 45).

tendientes a incrementar la participación de las familias en su carácter de beneficiarios del programa.

El papel reservado a la sociedad civil organizada, a las asociaciones civiles y a los núcleos familiares de los menores parece ocupar un lugar privilegiado en esta estrategia de protección en comparación con las clásicas políticas sociales. En diversos documentos de la propuesta se subraya la participación como un rasgo distintivo y esencial del programa, en la medida en que se reconoce, por una parte, que su legitimidad radica en la existencia de unidades locales interesadas en promover el servicio y así satisfacer las necesidades de las comunidades. Por otra parte, se destaca la importancia de la familia, cualquiera sea su composición y situación legal, como el medio básico e insustituible de socialización de la población infantil (Midaglia, 2000: 90).

Las intervenciones sobre la familia aspiran al fortalecimiento en sus funciones de socialización y su constitución en un actor capaz de satisfacer sus necesidades y generar recursos dentro de su comunidad.

Estas nuevas modalidades no se llevan adelante solo por un problema de costos. Yo creo que en el inconsciente uno sabía que no podía asegurar la sustentabilidad de todo esto. Pero conscientemente, después de estudiar y ver lo que se hace, uno se pregunta cómo hacer sustentables las acciones sobre los niños. Y lo son si se prenden en la familia²²⁷ (Entrevista a informante calificado. Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF).

Si bien la atención de la infancia temprana supone ineludiblemente la referencia a la familia como agente de protección y cuidado, la apelación a su responsabilidad para explicar la acumulación de déficits en este grupo poblacional, se descuida la valoración del impacto que, en su génesis, tienen las desigualdades sociales y las carencias del esquema de protección social. Este, como ya vimos, es uno de los sentidos atribuibles al denominado proceso de individualización social.

La pretensión de fortalecer a la comunidad y a la familia como instancias de protección social cercanas parece desconocer o al menos minimizar los cambios que afectan a ambas esferas en sus posibilidades de llevar adelante ese tipo de función, tal como fue analizado en el capítulo uno. Las formas de protección social asociadas a la condición de ciudadano o trabajador, que fueron implementadas a lo largo del siglo xx, implicaron un grado importante de desmercantilización, pues liberaron a individuos y familias de su dependencia del mercado. El Estado había asumido un conjunto de funciones institucionalizadas

²²⁷ La entrevistada se refiere a las denominadas modalidades de intervención semanal. Estas fueron desarrolladas en conjunto con el Programa Infamilia hasta su reconversión en modalidad diaria bajo presupuesto estatal, y de su evaluación se rescata, por parte de las autoridades, la capacidad de penetrar en los hogares de la población beneficiaria para potencializar las capacidades y los recursos familiares en el desarrollo del niño.

en políticas sociales que dan cuenta de un proceso de expropiación de funciones desarrolladas por la familia. En el campo de la infancia se refleja claramente este proceso por el cual la familia pierde funciones o es clasificada como incapaz para su desarrollo sin el apoyo experto (Lasch, 1984). De este modo, las formas sociales de protección cercana fueron debilitadas, al tiempo que las alteraciones recientes en la composición familiar y la creciente homogeneización de las comunidades como consecuencia de los procesos de segregación territorial también contribuyen a dicho debilitamiento.

7. Formalización, institucionalización, regulación-control.

Los nuevos dispositivos de intervención sociopolítica requieren el desarrollo de mecanismos de formalización, institucionalización y regulación de las prestaciones sociales que han salido de la órbita estatal.

Los lentos avances en la formalización e institucionalización del Plan CAIF son indicadores de los problemas de sustentabilidad y la relativa precariedad presentes en las políticas sociales focalizadas dirigidas a sectores de extrema pobreza, en las que no se reconocen derechos sociales, sino que se regula el acceso o no acceso a ciertas prestaciones sociales.

El Plan CAIF nace en 1988 y hasta 1990 fue implementado por la Comisión Nacional del Menor, la Mujer y la Familia, integrada por representantes los organismos públicos que lo conformaban. En un primer momento fue administrado por el Fondo de Inversión Social de Emergencia, para luego depender directamente de Presidencia de la República. Con la aprobación de la ley presupuestal 16736 del año 1996 se dispone la responsabilidad por la coordinación del Plan CAIF al Iname. Actualmente, el viejo Iname ha dado lugar al INAU, integrándose al nuevo Ministerio de Desarrollo Social en el año 2005. Asimismo, si bien el Plan CAIF nace en el año 1988, recién en agosto del año 2002 se acuerda el convenio marco que da lugar a su constitución y donde se explicitan los compromisos, las obligaciones y los derechos de los diferentes organismos partícipes. Las dificultades para imponer una dirección burocrática-administrativa con capacidad de aunar las estrategias y las acciones de los distintos organismos que integran el Plan CAIF ha generado distorsiones en el funcionamiento del dispositivo:

La cobertura en Montevideo es del 9 % y en el interior es necesario analizarla según el departamento. Por ejemplo, en Durazno es del 150 %. Se abrieron centros donde no deberían funcionar. *Y eso por razones políticas, porque se le ocurrió al intendente. Ahora vamos a tratar de preservar los criterios técnicos.* Por eso es importante el marco normativo que firmamos ayer, porque antes eso era difícil de controlar (Entrevista a informante calificado. Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF).

Recién en 2002 se realiza un primer esfuerzo central por ordenar la estructura de los centros estableciendo montos a asignar, exigencias de recursos humanos y lineamientos programáticos según el número de niños por centro. Los modelos de gestión establecen claramente el destino de los recursos financieros transferidos desde el Estado. Son elaborados en el año 1999, cuando el Plan CAIF ya tenía una trayectoria de once años de funcionamiento, e implementados desde 2002.

Los modelos de gestión nacen para combatir una realidad que vimos con las evaluaciones externas y que era la heterogeneidad de resultados con los mismos recursos. *La gente pensaba que el plan era un laissez faire y entonces nos pareció importante regular de alguna forma para mejorar la calidad.* Empezamos a exigir resultados de acuerdo con la transferencia de recursos, en función del número de niños en convenio. Sabemos que aproximadamente un 80 % de la partida se va en recursos humanos. Los modelos de gestión apuntan a alcanzar ciertos niveles de homogeneización dentro del plan. *Fueron muchas las resistencias, las asociaciones civiles estaban acostumbradas a hacer lo que se les cantaba con el dinero y nosotros quisimos dar orientaciones claras sobre cómo y en qué gastar* (Entrevista a informante calificado. División Plan CAIF).

En 2007, la definición de una estructura organizativa, urbana y rural respondió a la necesidad de ordenar aún más el funcionamiento de los centros ante el crecimiento en número y cobertura previsto por la absorción en el presupuesto estatal de las modalidades desarrolladas desde 2003 junto con el Programa Infamilia. Sobre esta estructura básica se diferencian los tipos de convenios según cantidad de niños atendidos, y recursos humanos y materiales necesarios. En el documento que define dicha estructura organizativa²²⁸ se establece que:

La estructura organizativa básica está definida por los aspectos programáticos relativos a la consecución de los objetivos del Plan CAIF, integrando en un mismo sistema la acción socio-educativa de los programas de educación inicial (dos y tres años), estimulación oportuna (cero y un año) y el trabajo con las familias en el centro, en el hogar y en la comunidad.

La presentación de una estructura organizativa con similares características para todos los centros contribuye a facilitar el monitoreo, acompañamiento y control por parte de los organismos competentes; constituyéndose en un marco de referencia para el seguimiento y la evaluación.

El Estado, en la redefinición de su rol, despliega nuevas estrategias de intervención sociopolítica en alianza con la sociedad civil organizada. Producto de esta alianza, el Estado restringe sus funciones reservando

228 Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF (2007). *Estructura organizativa de los centros CAIF*. Sobre la base de los fondos transferidos por el INAU. Modalidad Urbana.

para sí el manejo centralizado de la información poblacional, la definición de normas de funcionamiento de los servicios así como su localización y los atributos de la población beneficiaria, el establecimiento de objetivos y el control sobre los resultados de las intervenciones. Este conjunto de funciones contribuye a acentuar la burocratización y la tecnificación de los nuevos dispositivos de gestión poblacional de la pobreza.²²⁹

Si bien la articulación público-privada supone, en primera instancia, una reducción del gasto público producto de la transferencia de funciones del Estado hacia las organizaciones de la sociedad civil, se advierte que:

Es un mito suponer que una economía de mercado que contempla privatizaciones y tercerizaciones de los sistemas de seguridad social necesariamente disminuye el presupuesto público en algunas arenas de políticas. En oportunidades, cuando se pretende sustituir un esquema de protección por otro asegurando las regulaciones imprescindibles para su correcto funcionamiento, cabe la posibilidad de que el gasto en ciertas áreas se mantenga inalterado pese a las reducciones en el tamaño del aparato público, siempre que se atienda a la calidad de los servicios ofrecidos. Dicho de otro modo, la tarea de regulación, esencial para el nuevo modelo de desarrollo, es onerosa y no depende simplemente de la dimensión de la esfera pública (Midaglia, 2000: 23-23).

Si las actuales propuestas de intervención sociopolítica son menos costosas para la sociedades, algo que no ha sido suficientemente estudiado. A la afirmación de Midaglia sobre los costos de una tarea «seria» de control y regulación estatal habría que añadir los costos de construcción y mantenimiento de los sistemas de información necesarios a las operaciones de control, evaluación y monitoreo, así como los costos administrativos y técnicos que suponen los procedimientos de focalización. El problema del control es expresado por el expresidente del Directorio del Iname en los siguientes términos:

[...] son 490 convenios, son muchísimos. Yo no voy a contestar si esa es la cantidad adecuada y si fue bueno generar tantos contratos. Pero bueno, eso es una dificultad [...] *Yo diría que acá hay una gran carencia que está dada por lo que significa la enorme multiplicidad de propuestas.* Tenemos 205 CAIF, tenemos aproximadamente 50 clubes de niños, tenemos cerca de 70 clubes juveniles [...].

La oleada de convenios de gestión entre la esfera pública y la sociedad civil, especialmente en las políticas asociadas con las situaciones de pobreza, significó un gran desafío para la regulación y la supervisión de las prestaciones sociales por parte de la esfera pública (Midaglia *et al.*, 2009: 18).

229 Este aspecto de la gestión será retomado al analizar las racionalidades presentes en los agentes técnico-profesionales que operan en el marco de este dispositivo.

Este volumen de convenios se ha visto notoriamente incrementado en el período que abarca este estudio, multiplicando potencialmente las dificultades ya identificadas en aquel momento. Es de suponer que estas dificultades se registran en otras propuestas en el campo de la protección social que también se han sustentado en la articulación público-privada para su implementación. En el caso del Plan CAIF es probable que los problemas de control tiendan a crecer en la medida en que el aumento en centros y de cobertura solamente se realiza vía convenios con organizaciones de la sociedad civil. A las dificultades de control derivadas del volumen de convenios se suma la diversidad de las organizaciones que acuerdan con el Estado: organizaciones vecinales, sindicatos, Opus Dei, ONG, iglesias, etcétera.

[...] más allá de la veracidad de las bondades adjudicadas al sector civil, se vislumbra una serie de desafíos relativos tanto a las modalidades de regulación en torno a los recursos públicos que se traspasan y a la calidad de las prestaciones sociales que se ofrecen, como al «producto» o impacto social obtenido (Midaglia, 2000: 23).

El problema del control por parte de un Estado que actúa con la lógica de la articulación público-privada conduce a la burocratización de ciertas prácticas (aunque este fenómeno no se explique simplemente como respuesta a los requerimientos de control). En la medida en que el Estado reserva para sí el establecimiento de las metas y los objetivos generales del Plan CAIF, debe instrumentar formas de control específicas. Hasta el año 2006, los centros recibían una pauta para la elaboración de su proyecto institucional en la que figuraban tanto las metas como los objetivos generales, que, en la medida en que se definían centralmente, expresaban la intencionalidad de la intervención sociopolítica. Actualmente, esta pretensión ha sido sustituida por el libre establecimiento de objetivos generales y metas, con lo cual es probable que se incrementen las dificultades de control y monitoreo.

No están claros los objetivos y eso tiene ventajas y desventajas. Por un lado, hay hasta ahora bastante libertad y de acuerdo con el compromiso, la historia de esa asociación civil u ONG, de acuerdo con el marco de referencia que tenga cada equipo, hay cosas interesantísimas que el Plan CAIF ni se entera y otras espantosas, todas bajo el mismo formato, que en algunas cosas es tan abierto que permite esas cosas. Y con un sistema de supervisión que va uno o dos veces al año (Entrevista a informante calificado. Programa Infamilia).

Es de suponer que las dificultades de control, evaluación, monitoreo y seguimiento generan y explican los distintos modos de ser CAIF en cada barrio, localidad o poblado en particular.

El papel del conocimiento experto en el andamiaje tecnológico del Plan CAIF

Os processos do intelecto não são autônomos. Sejam quais forem a natureza das relações entre a ciência e a sociedade onde está embutida e a conjuntura histórica particular onde ocorre, essa relação existe. Os problemas que os cientistas identificam, os métodos que usam, os tipos de teorías que consideran satisfatórias em geral ou adequadas em particular, as idéias e modelos que usam para resolvê-los são os de homens e mulheres cujas vidas, mesmo no presente, não se restringem ao laboratório ou ao estudo²³⁰ Hobsbawm (1988: 349)

La población beneficiaria, luego de definida a partir de un listado de déficits físicos, mentales, caracteriales o atribuibles a una situación social dada, es portadora de un conjunto de «dependencias especiales en relación con la normal; definiendo esta como la media de las capacidades y de oportunidades de la mayoría de los individuos que viven en una misma sociedad» (Bloch-Lainé *apud* Castel, 1984: 123). Entendiendo el déficit como una forma de inadaptación, Bloch-Lainé agrega que «son indapatados a la sociedad de la que forman parte los niños, adolescentes o adultos que por razones diversas tienen dificultades más o menos grandes para ser y actuar como los demás» (Bloch-Lainé *apud* Castel, 1984: 124). Esta situación de deficiencia impide a la persona la satisfacción de sus propias necesidades y la coloca en una situación de dependencia.

Estas definiciones deben ser operativizadas a la hora de prestar un servicio concreto a cierto grupo poblacional. Por lo tanto, a la definición genérica de la población a la que se dirige una prestación, se le suma una definición operativa que demanda instancias específicas de evaluación individual y establecimiento de criterios de selectividad.

La objetivación de la diferencia se expresa en definiciones operativas y en el establecimiento de criterios de selectividad que posibilitarán la construcción de flujos de población. Castel (1984: 138) establece dos condiciones necesarias para realizar tal operación: «disponer de un sistema de codificación bastante riguroso para objetivar dichas diferencias; proveerse de los medios para inventariar sistemáticamente todos los sujetos que componen una población dada». En el caso que nos ocupa, ambas condiciones se encuentran reunidas: por un lado, los estudios sobre el desarrollo psicomotor en niños pequeños permiten ilustrar cómo se construye el conocimiento a modo de sistema de codificación para objetivar la diferencia y, por otro lado, los avances en la tecnología informática son aprovechados como medio de inventariar al conjunto de la población beneficiaria.

230 Los procesos del intelecto no son autónomos. Sea cual sea la naturaleza de las relaciones entre la ciencia y la sociedad en la que está imbuída y la conjuntura histórica particular donde ocurre, esa relación existe. Los problemas que los científicos identifican, los métodos que usan, los tipos de teorías que consideran satisfactorias en general o adecuadas en particular, las ideas y modelos que usan para resolverlos son los de hombres y mujeres cuyas vidas, mismo en el presente, no se restringen al laboratorio o al estudio.

La puesta en práctica de un andamiaje con estas características apareja un conjunto de requisitos institucionales y tecnológicos:

1. un sistema de información capaz de situar a cada sujeto dentro de un sistema de codificación preestablecido;
2. agentes profesionales que operen en distintos niveles estructurales;
3. un cuerpo de saber y un conjunto de requisitos administrativos que suministre insumos para la tarea de codificación.

En este apartado se propone analizar cómo opera el sistema de clasificaciones que permite la definición discursiva y operativa de la población beneficiaria. Es a partir de operaciones de clasificación que se alcanzan las definiciones necesarias a las estrategias de focalización. Se analiza cómo desde el conocimiento se identifican, o más bien, se construyen factores de riesgo mediante clasificaciones que determinarán el lugar del individuo en función de la posesión de ciertos atributos, a partir de las producciones del GIEP. Acerca de la división del trabajo técnico-profesional en este encuadre particular de gestión social, se analiza cómo opera y sus funciones características. Asimismo, los sistemas de información se estructuran con base en operaciones clasificatorias que permitirán la construcción de perfiles poblacionales y el diseño o el seguimiento de trayectorias institucionales. La individualización de la protección social demanda instrumentos cada vez más precisos y rigurosos para la construcción de sistemas de codificación con un nivel de sofisticación tal que permita capturar las trayectorias individuales: ya no se trata de describir «identidades colectivas sino trayectorias individuales» (Rosanvallon, 1995: 200).

Mitjavila (2006) señala la relevancia que ha adquirido el saber experto,²³¹ destacando, fundamentalmente, el papel central que están llamados a desempeñar los profesionales de las áreas biomédica y social en la aplicación de conocimiento experto a los procesos de individualización social. Estas áreas participan activamente en las configuraciones de riesgo sobre el desarrollo psicomotor en la primera infancia y también en la construcción de sistemas de información, registro y monitoreo poblacional. Asimismo, estos saberes especializados se articulan con los avances en la informática, que brinda la posibilidad técnica de construir sistemas de información cada vez más sofisticados. Los sistemas de información contienen símbolos y categorías que son resultado de la producción de conocimiento especializado en las áreas biomédica y social fundamentalmente.

El conocimiento experto es analizado por la importancia de su papel en la construcción de insumos informativos, instrumentales y cognitivos para la

231 «Los expertos modernos suelen ser los técnicos, los especialistas que trabajan en y para el Estado, y más recientemente para las ONG, y los organismos internacionales. Si la figura del intelectual remite a un tipo de formación general, que puede o no tener a la universalidad como ámbito principal de acción, la figura del experto evoca especialización y entrenamiento académico. En su acción pública, el primero dice anteponer un conjunto de valores y un tipo de sensibilidad; el segundo, al contrario, actúa en nombre de la técnica y de la ciencia, reclamando hacer de la neutralidad axiológica la base para la búsqueda del bien común» (Neiburg y Plotkin, 2004: 15).

formación de consensos acerca de los problemas y las poblaciones que deberían ser objeto de intervención sociopolítica. En este sentido, el conocimiento experto no tiene nada de neutral, ni siquiera cuando se limita a la simple presentación de información, sino que aparece influenciado por las prioridades de los agentes, que siempre están referidas a un contexto institucional y sociohistórico determinado.²³² No se atribuye aquí al conocimiento experto el poder central en la definición de tales iniciativas, lo que sería desconocer el conjunto de fuerzas y determinantes sociales que operan en estos procesos. De todos modos, es sabido que «los avances en la producción de saberes sobre la sociedad muchas veces provienen de factores que son exteriores a la lógica interna de cada campo de conocimiento, lo que [...] nos exhorta a *traer de nuevo al Estado* al centro del análisis» (Neiburg y Plotkin, 2004: 18). Las necesidades y las demandas de un Estado crecientemente burocratizado están asociadas a la producción de saberes sobre lo social: «el motor de la producción de conocimiento social debería buscarse en las necesidades de una burocracia estatal en expansión, principalmente dedicada a la elaboración e implementación de políticas sociales» (Neiburg y Plotkin, 2004: 18).

El papel de las clasificaciones

La construcción de un sistema de información capaz de situar a los individuos en un sistema de codificación preestablecido se apoya en un cuerpo de saber que suministra insumos para la tarea de codificación. La construcción de tal cuerpo de saber y su codificación se realiza a través de clasificaciones. De este modo, es relevante comprender las formas en que se objetiva la diferencia.

Clasificar supone poner aparte, separar. En primer lugar, el acto de clasificar postula que el mundo consiste en entidades consistentes y distintivas; a continuación indica que cada entidad tiene un grupo de entidades similares o adyacentes a las que pertenece, y con las que —en conjunto— se opone a otras entidades; de este modo, clasificar dice relacionar *patterns* diferenciales de acción con diferentes clases de entidades (la evocación de un específico patrón de conducta se convierte en el criterio de definición de la clase (Bauman *apud* Beriain, 1996: 74).

Las operaciones de clasificación según ciertas características, atributos y categorías son parte del acercamiento de los seres humanos a la realidad de los objetos y al mismo tiempo son formas de ordenar ese mundo externo.²³³ Clasificar

232 «[...] los productos de las estadísticas nacionales inciden en las condiciones de vida de la población y por lo tanto afectan a personas, grupos, categorías sociales, actores colectivos y unidades administrativas de diferente manera. Esto es así tanto en el sentido de inclusión-exclusión de beneficios como por derechos establecidos en el plano jurídico» (Filgueira, 2005: 4).

233 Esta necesidad de ordenar el mundo externo es típicamente moderna: «La práctica típicamente moderna, la substancia de la política moderna, del intelecto moderno, de la vida moderna, es el esfuerzo por exterminar la ambivalencia: un esfuerzo por definir precisamente —y por ahogar o eliminar algo que podría o debería ser definido» (Bauman *apud* Beriain, 1996: 82).

significa agrupar ciertos elementos en función de algún criterio, dejar fuera otros elementos y establecer relaciones entre ellos. Las posibilidades de actuar sobre el mundo «externo» dependen en gran medida de las operaciones de clasificación a través de las cuales las sociedades conocen y ordenan esa exterioridad, y ello con independencia del carácter científico o vulgar de las clasificaciones.

Haciendo referencia al *Génesis*, Beriain describe de este modo las operaciones de clasificación:

Distinciones y más distinciones que Dios va introduciendo en el mundo, este todo indiferenciado natural no aparece sino como un conjunto de realidades múltiples que no encuentran sentido sino en la relacionalidad (entre distinciones) que Dios (o un dios minorizado, el hombre) les dispensa (Beriain, 2005).

Durkheim reconocía en las formas de clasificación un elemento fundante del conocimiento, afirmaba el carácter social de su producción y su capacidad para determinar el obrar de los individuos. La función social de las clasificaciones consiste en permitir la cohesión social y ofrecer parámetros comunes para la acción y el comportamiento sociales.²³⁴ El orden social es producto de clasificaciones.

Clasificar las cosas es situarlas dentro de grupos distintos entre sí, separados por líneas de demarcación claramente determinadas [...] Clasificar es dotar al mundo de estructura: manipular sus probabilidades, hacer algunos sucesos más verosímiles que otros. Todo sistema clasificatorio, por ejemplo, el de la estratificación social, presupone una distinción fundamental entre las características personales que son relevantes para situar a uno en un estrato social particular (por ejemplo, ocupación, color de piel, cantidad de educación formal) y aquellas que no lo son (por ejemplo, atracción sexual, altura, coeficiente de inteligencia) (Beriain, 2005).

Herrera (2006) compara los aportes de Durkheim y Bourdieu sobre las clasificaciones y concluye que ambos autores coinciden en caracterizarlas por: su condición socialmente construida (lo que no equivale a negar la objetividad de lo social) y arbitraria; la producción de sentimientos de simpatía entre los miembros de una misma clase²³⁵ y la no diferenciación al interior de las categorías; los

234 «[...] el orden del discurso humano no es sino la forma primordial de lucha contra el caos, así lo pone de manifiesto Michel Foucault en su discurso inaugural en el College de France en 1970: “En toda sociedad la producción del discurso está a la vez controlada, seleccionada y redistribuida por un cierto número de procedimientos que tiene por función conjurar los poderes y peligros, dominar el acontecimiento aleatorio y esquivar su pesada y temible materialidad”» (Beriain, 2005).

235 «Estas formas colectivas de ver el mundo dan lugar a clasificaciones de las cosas que corresponden a la vez a la clasificación de la sociedad por grupos. Aunque la determinación de cierta característica como agente vinculante para el grupo puede ser arbitraria (vínculo sanguíneo, color, sexo, nivel económico), tiene por función propiciar la cohesión social» (Herrera, 2006).

límites;²³⁶ el comportamiento inconciente; la incorporación de las categorías y el conformismo lógico;²³⁷ el totemismo;²³⁸ la reproducción del mundo social²³⁹ y el funcionalismo.

La nominación oficial es el «acto de imposição simbólica que tem a seu favor toda a força do colectivo, do consenso, do senso comun, porque ela é operada por um mandatário do Estado»,²⁴⁰ a diferencia de un simple particular. Para Bourdieu (2001: 146-149), es central comprender cómo se procesa la lucha por las clasificaciones, tomando en cuenta la posición que ocupan los agentes por el «monopólio de la violencia simbólica legítima», ya se trate de simples particulares o profesionales autorizados y, entre estos, aquellos que «suas classificações envolvem mais ou menos o Estado, detentor do monopólio na nomeação oficial, da boa classificação, da boa ordem».²⁴¹ El Estado es el poder que define e impone las definiciones y es el «intelecto moderno» quien tiene el poder de re-lizar y establecer las definiciones, siendo su desafío el tratamiento de la anomalía, entendida como todo aquello que escapa de una asignación inequívoca (Bauman *apud* Beriain, 1996: 83).²⁴²

Los agentes político-administrativos se ubican en posiciones estratégicas para imponer sus clasificaciones: generalmente son portadores de un saber sobre la «anomalía» y su tratamiento, y son parte del cuerpo burocrático del Estado. Ello no significa que sus prácticas se autonomicen respecto a las desarrolladas por los operadores clínico-asistenciales. Tanto en el área biomédica como en la social, la observación, la entrevista y toda forma de relación cara a cara continúan siendo las técnicas principales de identificación y tratamiento de la «anomalía».

236 «Las formas de clasificación permiten además poner límites sobre lo que los miembros de un grupo social deben o no hacer. En las sociedades primitivas, estos límites tenían incluso un carácter funcional en la medida en que regulaban la demanda por ciertas materias primas o alimentos» (Herrera, 2006).

237 «[...] los dominados tienden de entrada a atribuirse lo que la distribución les atribuye, rechazando lo que les es negado (“eso no es para nosotros”), contentándose con lo que se les otorga» (Bourdieu *apud* Herrera).

238 «El tótem es en realidad un símbolo. Las formas de clasificación dan lugar a códigos que se convierten en signos, en estructuras de sentido compartidos por los miembros de un grupo social» (Herrera, 2006).

239 «Durkheim y Bourdieu coinciden en un ciclo constante de mutuas modificaciones entre las clasificaciones y la sociedad. Así, las clasificaciones son socialmente elaboradas y a su vez modifican lo social» (Herrera, 2006).

240 Acto de imposición simbólica que tiene a su favor toda la fuerza del colectivo, del consenso, del sentido común, porque es operado por un mandatario del Estado.

241 Sus clasificaciones envuelven más o menos al Estado, detentor del monopolio de la nominación oficial, de la buena clasificación, del buen orden. En palabras de Bauman, «clasificar consiste en actos de inclusión y exclusión [...] semejante operación de inclusión/exclusión es un acto de violencia perpetrado al mundo y requiere el soporte de una cierta coerción» (*apud* Beriain, 1996: 75).

242 «El tránsito hacia el orden pretendido extrajo su energía [...] del aborrecimiento de la ambivalencia. En todo caso, más ambivalencia fue el producto final del proyecto de apuntalamiento del fragmentado orden moderno» (Bauman *apud* Beriain, 1996: 90).

Señala Bauman (*apud* Beriain, 1996: 91) que,

en las dicotomías cruciales para la práctica y la visión del orden social el poder diferenciador se oculta como norma tras uno de los miembros de la oposición. El segundo miembro es el *otro* del primero, la cara opuesta (degradada, suprimida, exiliada) del primero y su creación. Por eso, la anormalidad es lo otro de la norma, la desviación es lo otro de la ley a cumplir, la enfermedad el otro de la salud [...]. Ambas caras dependen una de otra, pero la dependencia no es simétrica. La segunda depende del primero para su aislamiento forzoso. El primero depende del segundo para su autoafirmación.

Los aportes de Hacking (1995) contribuyen a comprender cómo se articulan estos elementos: las clasificaciones, las instituciones, el conocimiento y los comportamientos que son clasificados. El autor lista un conjunto de «imperativos de normalización» con el que operan las ciencias que establecen categorías de personas.²⁴³ A partir del análisis de la diversidad de interacciones entre los individuos y las formas en que son clasificados define un conjunto de imperativos de normalización que ponen en juego cierto modo de interacción dinámica entre las clasificaciones desarrolladas por este grupo de ciencias y los individuos o los comportamientos que son clasificados.²⁴⁴ En ese sentido, sostiene que la clasificación puede afectar directamente al individuo, recuperando la afirmación de Nietzsche acerca de que el nombre de las cosas importa más que lo que ellas son. Señala que esta afirmación de Nietzsche es un aforismo que más que colocar una constatación lo que hace es colocar un problema.

Dejando a un lado la consideración acerca de si el nombre de las cosas importa más que lo que ellas son, el nombre pasa a constituirse en parte (reificada, ideologizada) de lo que las cosas son. De todos modos, la relevancia de la afirmación está dada por las consecuencias fácticas que puede acarrear la clasificación, en el sentido de que afecta al individuo porque toca su identidad²⁴⁵ y porque le asigna un lugar en la estructura social del que depende, entre otras cosas, el acceso a prestaciones sociales.

243 Se ocupa de las ciencias que utilizan las clasificaciones de individuos y de su comportamiento en sus investigaciones, sus predicciones, sus explicaciones y en sus consejos sobre el control o el mejoramiento de los individuos y sus condiciones de vida. La mayoría de estas ciencias utilizan la estadística. Ante la ausencia de nombre para referirse a esta clase de ciencias las llamaré «ciencias que clasifican gentes». La preocupación central de Hacking refiere a aquellas dolencias vinculadas con conductas individuales.

244 De algún modo, las «ciencias que clasifican gentes» pretenden normalizar, en el mismo sentido en que para Bourdieu las clasificaciones recrean el orden social, produciendo y reflejando la estructura social, reproducen las clasificaciones que se encuentran en las instituciones y en el lenguaje, y aquellas que se imponen en pos de mantener un determinado orden social.

245 «En principe, en bons positivistes consciencieux, nous disons que les choses sont plus importantes que leurs noms, mais nous devons admettre —avec parfois une certaine consternation— que les noms des catégories de gens sont souvent assez importants, et qu'ils sont importants même dans la conception que les individus ont d'eux-mêmes» (Hacking, 1995).

Hacking especifica que se ocupará de las clasificaciones «científicas» —con un sentido general del término «científico»— y no de las clasificaciones que operan en la «cultura popular». En ese sentido, reconoce al menos dos tipos de clasificación de «origen científico»:

1. las categorías comunes que son reconocidas en el lenguaje corriente y que los científicos han transformado en categorías científicas, es decir, palabras comunes recuperadas por los científicos para fines particulares (inteligencia, corpulencia), y
2. las categorías científicas que no tienen origen en el lenguaje corriente y que conforman la vasta gama de términos técnicos disponible.

La clasificación o «fabricación»²⁴⁶ de las personas implica la presencia de cuatro elementos a ser considerados:

1. la clasificación y sus criterios de aplicación;
2. las personas y los comportamientos que son clasificados;
3. las instituciones;
4. el conocimiento de los expertos y el conocimiento popular.

Al listar los «imperativos de normalización» con los que operan las ciencias que clasifican individuos, señala que no se trata de una lista normativa y que no necesariamente están establecidos como secuencia, pero sí deben estar presentes todos ellos. Si bien no se trata de una secuencia lineal, sí es cierto que un imperativo situado en la base de la lista requiere o implica al anterior. Los «imperativos de normalización» están constituidos por las siguientes operaciones:

1. Definamos: consiste en una primera operación básica de clasificación y categorización. Definir algo equivale a establecer sus límites.
2. Contemos y correlacionemos.
3. Cuantifiquemos: es la transformación de las cualidades definidas en cantidades; midamos.
4. Medicalicemos: definamos lo normal y lo patológico.
5. Normalicemos: definamos las normas mensurables y cuantitativas. La normalización comienza con la transformación de un problema en cuestión clínica al distinguir entre normal (sano) y anormal (patológico).
6. Biologicemos: es la búsqueda del origen biológico de las características y de los comportamientos humanos.
7. Geneticemos: es la búsqueda del origen genético de las características de los individuos.
8. Burocraticemos: adaptemos las clasificaciones a las necesidades administrativas.

246 «La idea de “façonner les gens” es de hecho un intento por expresar en francés no “hacer gente” (*making people*) sino “inventar/construir gente” (*making up people*)» (Alvarez 2002: 8). Se refiere a la existencia de grupos humanos que fueron construidos por las atribuciones que a ellos fueron dirigidas, en el sentido de modelar, producir un cierto tipo de sujeto: cada vez que se caracterizan personas, se construyen personas» (Ortega, 2009: 40).

9. Tomemos posesión de nuestra identidad: es la apropiación de la clasificación por parte del individuo clasificado.

Las ciencias que clasifican gentes no solo clasifican, sino que, además, pretenden descubrir leyes sobre las personas a fin de informar al gobierno poblacional sobre ciertas regularidades en los problemas y para mejorar ciertas condiciones difíciles de vida: ese conocimiento es fundamental para gestionar el cuerpo social y el espíritu individual. En palabras de Bauman (*apud* Beriain, 1996: 76), se diría que estas ciencias se esfuerzan por reducir la ambivalencia:

La ambivalencia es un producto colateral que surge en el acto de clasificación; su surgimiento exige un mayor esfuerzo clasificatorio si cabe. Aunque emerge a partir de este, la ambivalencia puede ser combatida solo con un nombre que es todavía más exacto y clases que son definidas con más precisión [...].²⁴⁷

Hacking afirma que ciertas categorías de individuos son creadas por sociólogos, psicólogos y criminólogos: estas poblaciones «no existen»²⁴⁸ hasta el momento en que son definidas y estudiadas, lo que tiene consecuencias sobre los individuos y sus comportamientos.²⁴⁹ Las operaciones de clasificación están en la base de los «imperativos de normalización». Para Beriain (2005), la clasificación es un proceso de «esculpir islas de significado», y las categorías, una vez institucionalizadas, se «desprenden» de su anclaje sociohistórico para convertirse en «hechos inevitables».

Los imperativos de normalización cumplen con una doble función: normalizar la categoría y normalizar a las personas. Asimismo, desarrollan un doble objetivo de carácter científico, por un lado, y de orden político-administrativo asociado al gobierno de las poblaciones, por otro.

El enfoque de riesgo opera básicamente a partir de clasificaciones, y de algún modo, se constituye en un instrumento que satisface las dos funciones señaladas por Hacking: normalizar las categorías y normalizar a las personas. Tal como vimos sobre el final del cuarto capítulo, el enfoque de riesgo en la gestión de lo

247 «La geometría es el arquetipo de la mente moderna. La rejilla es su tropo predominante [...] Taxonomía, clasificación, inventario, catálogo y la estadística son las supremas estrategias de la práctica moderna. La maestría moderna consiste en el poder de dividir, clasificar y distribuir —en el pensamiento, en la práctica del pensamiento y en el pensamiento de la práctica. Paradójicamente, es por este motivo por lo que la ambivalencia es el infortunio de la modernidad y el más preocupante de sus cometidos. La geometría muestra cómo sería el mundo si fuera geométrico. Pero el mundo no es geométrico. No puede ser metido a presión dentro de rejillas inspiradas geoméricamente» (Bauman *apud* Beriain, 1996: 91).

248 Afirmer que las categorías son un producto construido socialmente no niega la objetividad de lo social.

249 En palabras de Bauman, «la cultura es la actividad de establecer distinciones: de clasificar, segregar, trazar fronteras, y por tanto dividir a las personas en categorías internamente unidas por la semejanza y exteriormente separadas por la diferencia; y de diferenciar la gama de conducta asignada a los seres humanos con arreglo a sus diferentes categorías [...] lo que la cultura define como diferencia [...] es el *producto* del trazado de fronteras, no su *causa* o motivo» (2001: 44).

social habilitará el desarrollo de formas de vigilancia poblacional que construyen, agrupan y monitorean conjuntos poblacionales en función de ciertos atributos, al tiempo que son útiles para «recomendar soluciones individuales».

Asimismo, el enfoque de riesgo satisface, permite ese doble objetivo de contribuir al conocimiento y al gobierno de las poblaciones, en la medida en que el conocimiento producido bajo su lógica es rápidamente instrumentalizable para operar sobre lo real inmediato.

La estadística será el instrumento que permitirá operar en términos de prevención de riesgos: población e individuo son los soportes sobre los que se piensa y recae la intervención preventiva y normalizadora. Pensar en términos de riesgo, en este contexto, significa pensar en términos de probabilidades. La estadística, elemento central que hará posible pensar y operar en términos de riesgo, puede ser entendida como la formalización de una mirada clínica. Se vuelve así a la necesaria doble referencia que vincula al individuo (caso) con la población.

Veremos en los puntos que siguen cómo operan los factores de riesgo en el desarrollo psicomotor y los sistemas de información como categorías clasificatorias reductoras y productoras de la ambivalencia dentro del dispositivo estudiado.

Los factores de riesgo en el desarrollo psicomotor como producción de categorías clasificatorias

El conocimiento de las diferencias entre los individuos es indispensable para ofrecer un tratamiento específico a sus situaciones particulares definidas como problemas. Toda referencia a las «diferencias» entre individuos requiere «un marco de análisis en el seno del cual están las claves interpretativas a cuyo través adquiere sentido la realidad» (Beriain, 2005). La producción de conocimiento en torno al desarrollo psicomotor en la primera infancia y los factores de riesgo asociados son un marco de análisis que permite objetivar la diferencia. Tal marco es central, en el caso que nos ocupa, para orientar las intervenciones propuestas y delimitar objetivamente el universo poblacional en condiciones de riesgo.

El hombre está condenado a lo objetivable. Aunque las clasificaciones existen y son utilizadas por los individuos en su cotidianidad sin necesidad de conciencia de ellas, cuando tratan de expresarlas, se ven obligados a utilizar criterios objetivables. Así, se clasifican las personas según niveles de ingreso, color de su piel, apellido, etcétera (Herrera, 2006).

Señala Mitjavila (2006) que el funcionamiento del riesgo como dispositivo es altamente dependiente del conocimiento experto. El saber científico-técnico opera en el propio corazón del riesgo como dispositivo: determinar qué es lo que se considera un factor de riesgo, definir cuáles serán los indicadores y formas de obtención de la información que permitirán medirlos no constituyen procedimientos apenas técnicos sino que suponen, también, la creación de nuevos principios e instrumentos de categorización social de individuos y de grupos poblacionales.

Producto de las investigaciones del GIEP, se establecen factores de riesgo para el desarrollo infantil a partir del estudio de las alteraciones del desarrollo psicomotor de los niños y de determinadas características de la situación familiar y del estado emocional de los referentes adultos. Tales estudios constituyen esfuerzos por establecer criterios objetivables que sirven a las operaciones de clasificación. Estas consisten, antes que nada, en «un proceso artificial de formación de conceptos más que de descubrimiento de agrupamientos ya existentes» (Berriain, 2005). En el Plan CAIF, «el análisis e identificación de los factores de riesgo para el desarrollo infantil se hace sobre la base de un enfoque de riesgo y se trabaja con la regresión logística».²⁵⁰ Sobre estos factores de riesgo recaen las estrategias de intervención, fundamentalmente de tipo preventivista, con el objetivo de «actuar antes que el daño aparezca».²⁵¹

Los resultados de dichos estudios presentan una selección de variables psicosociales asociadas a trastornos en el desarrollo, a saber: línea de pobreza, uso de servicios preescolares, empleo materno en servicio doméstico, hacinamiento y promiscuidad, percepción familiar negativa, mala comunicación familiar, discusiones violentas en la familia, primaria incompleta de la madre, depresión materna habitual, insatisfacción materna con autorrealizaciones, prácticas machistas de crianza, prácticas punitivas frente a la desobediencia, imagen negativa del padre en el discurso materno. En los párrafos siguientes serán mencionadas brevemente las dimensiones destacadas en estos estudios y apropiadas por el propio Plan CAIF que, en su conjunto, delinean el campo semántico configurado en torno a los riesgos para el desarrollo psicomotor en la primera infancia.

Se afirma que los *niveles de pobreza* «medidos por el ingreso muestran baja asociación con el desarrollo psicomotor, excepto en condiciones de pobreza extrema o indigencia».²⁵² Paradójicamente también se señala que más del 50% de los niños nacidos en condiciones de pobreza presenta problemas en su desarrollo psicomotor, lo cual triplica las cifras observadas en otros sectores de población.²⁵³

Con respecto al *trabajo materno*, se señala que si conlleva una gran exigencia física y es escasamente gratificante (colocando como ejemplo el servicio doméstico), afecta la disponibilidad materna. Por otro lado, un trabajo que reúna las características contrarias puede enriquecer la relación madre-hijo al contribuir con una autoestima materna más elevada.

250 «Sobre desarrollo infantil de niños menores de cinco años y características familiares, en condiciones de pobreza». Canetti A., Cerutti A., Navarrete C., Schwartzmann L., Roba O., Zubillaga B. Disponible en: <http://www.iin.oea.org/conferencia_ana_ceruti.htm>.

251 Un lugar para aprender y crecer jugando. Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF (1998: 6).

252 *Sobre desarrollo infantil de niños/as menores de 5 años y características familiares en condiciones de pobreza*. GIEP. Instituto Interamericano del Niño, s/f.

253 Los internacionalmente denominados «Programas de desarrollo de la infancia temprana» constituyen «una estrategia en respuesta a las múltiples evidencias de la relación pobreza-exclusión-problemas en el desarrollo y salud-reproducción de la pobreza. Su objetivo es promover el desarrollo físico, intelectual y social, involucrando a múltiples sectores y a la propia población» (GIEP, 2007: 96).

Por otra parte, el fenómeno de la promiscuidad, presente cuando se observa 1,5 personas por cama, implica colecho del niño y hacinamiento, lo que afecta «las posibilidades de un desarrollo de la experiencia del cuerpo propio y de discriminación del yo corporal, que probablemente tenga consecuencias en el proceso de autonomización, en el desarrollo psicosexual y de las representaciones mentales».²⁵⁴

La *comunicación familiar distorsionada* traduce el fracaso del lenguaje en la resolución de problemas y conflictos, ofreciendo mensajes confusos y contradictorios, la existencia frecuente de discusiones violentas y el ocultamiento al niño de información clave para su desarrollo.

Las interacciones familiares violentas se asocian con problemas de comportamiento en el niño: «En la situación de pobreza, una atmósfera afectivamente tensa y hostil en la familia no facilita condiciones adecuadas para el desarrollo, además de proveer modelos familiares de respuestas agresivas».²⁵⁵

La *depresión materna* afecta la disponibilidad hacia el niño.

La madre, por sus dificultades emocionales, podría provocar frustraciones a destiempo, tolerar mal la dependencia, o no lograr comprender a su niño, no permitiendo que se organicen adecuadamente en su hijo las funciones corporales y mentales. En esta población, la depresión materna se asoció con la falta de expectativas de satisfacción provenientes del hombre, la percepción por parte de la mujer de una inadecuada calidad de la ayuda recibida, con poca participación del padre de la crianza, malas relaciones de pareja y un clima familiar violento, un mayor consumo de antidepresivos y mayor frecuencia de alcoholismo pacífico.²⁵⁶

Con respecto a la *función paterna*, se señala que su ausencia «se amplifica en condiciones de pobreza, en especial cuando la percepción de la madre y la imagen que esta transmite al hijo sobre su padre ausente es negativa».²⁵⁷ A su vez, se interpreta que el debilitamiento de la figura paterna en el rol de proveedor de ingresos conduce a la descalificación del esfuerzo como medio de obtener logros.²⁵⁸

254 *Sobre desarrollo infantil de niños menores de cinco años y características familiares en condiciones de pobreza*. GIEP. Instituto Interamericano del Niño, s/f.

255 Ídem.

256 «Aunque la frecuencia de la depresión no difiere significativamente entre los grupos pobres y no pobres, el impacto en el desarrollo infantil no es el mismo en ambos grupos (en sectores medios la depresión no se asoció a problemas en el desarrollo infantil). Este hallazgo daría cuenta de la importancia de los soportes alternativos como atenuantes del efecto de la depresión materna en el niño (pareja, sustituto materno, acceso a tratamientos, programas, etcétera)» (GIEP, s/f).

257 GIEP, s/f.

258 Roba, O. «Desarrollo infantil y fragmentación social en la sociedad uruguaya actual» (2009: 22). Disponible en <<http://www.plancaif.org.uy/documentos/>>. Consulta: 12/4/2010.

Los estudios desarrollados han permitido a sus autores la construcción de un «perfil psicosocial de estas familias», el cual se caracteriza por:

1. madre deprimida (privaciones, relación de pareja insatisfactoria, baja autoestima, no reconocimiento de las posibilidades del hijo, sobre todo en el caso del hijo varón);
2. padre ausente por déficits en el desarrollo de su función, por la insatisfacción presente en la relación de pareja o por la transmisión materna hacia el niño de una imagen paterna desvalorizada;
3. relaciones familiares sentidas como poco protectoras, con figuras parentales frágiles pero rígidas, con presencia de vínculos violentos, falta de espacio físico y problemas con el uso del lenguaje para la resolución de conflictos;
4. relación no habilitante con el contexto macrosocial, donde los soportes sociales no logran operar como tales, agregando que «estas dificultades surgidas del *perfil familiar* descrito se potenciarían con las carencias socioeconómicas extremas y con la imposibilidad de representarse un futuro más esperanzador como alternativa».²⁵⁹

De este modo, a partir de operaciones de clasificación se logra objetivar la diferencia y construir perfiles poblacionales en función de la presencia de factores de riesgo, en este caso. Lo que importa aquí es señalar que los criterios a través de los cuales se objetiva la diferencia no son más que representaciones mentales (actos de conocimiento, de percepción en los que entran en juego los intereses y los presupuestos de los agentes) y representaciones objetales (cosas, actos, estrategias interesadas de manipulación simbólica con el fin de determinar la representación mental que otros pueden tener de esos atributos y sus portadores) (Bourdieu, 2001: 112). Objetivar la diferencia y construir perfiles poblacionales requiere de instrumentos que permitan desarrollar estas operaciones. Los instrumentos utilizados en el Plan CAIF respecto a los riesgos para el desarrollo psicomotor son los siguientes:

259 GIEP, s/f.

| Instrumento | Operación |
|--|---|
| EEDPI Escala de Evaluación del Desarrollo Psicomotor | Evaluación del desarrollo psicomotor en menores de 24 meses |
| Pauta de Tamizaje del Desarrollo Psicomotor (basada en TEPS ¹) | Evaluación del desarrollo psicomotor a partir de los 24 meses |
| Instrumento de Prácticas de Crianza (IPCG) ² | Identificación de prácticas de crianza, creencias y valores familiares en las relaciones cotidianas |
| Escala de Salud Mental (SF36) ³ | Evaluación del estado emocional de los adultos responsables de la crianza y cuidados cotidianos del niño ⁴ |

1. «Se administra en forma individual, con una duración promedio de veinte minutos, sobre la base de la observación directa del niño frente a tareas que se le proponen y algunas preguntas a la madre. Los resultados se registran en un protocolo estándar. Permite obtener un coeficiente de desarrollo estandarizado estableciéndose 3 categorías: normal, riesgo y retraso. Cuenta con estudios de confiabilidad interna, validación y poder predictivo» («Sobre desarrollo infantil de niños/as menores de 5 años y características familiares, en condiciones de pobreza». Canetti A., Cerutti A., Navarrete C., Schwartzmann L., Roba O., Zubillaga B. Disponible en: <http://www.iin.oea.org/conferencia_ana_ceruti.htm>).

2. «Este instrumento consiste en una entrevista que investiga una serie de fenómenos o situaciones relacionados con las prácticas de crianza, creencias y valores que las familias ponen en juego en sus relaciones cotidianas. Se utiliza para ello un cuestionario semiestructurado, que consta de 40 preguntas, la mayoría cerradas, divididas en 9 áreas: comunicación, lenguaje, juego, límites, autonomía, funciones parentales, disponibilidad y percepción parental y conocimiento del hijo. En su elaboración se evitó utilizar juicios que indujeran una valoración positiva o negativa de los aspectos investigados. Su análisis puede ser cuantitativo, basándose en criterios respecto a conductas o prácticas facilitadoras del desarrollo de acuerdo a las investigaciones nacionales e internacionales» «Sobre desarrollo infantil de niños/as menores de 5 años y características familiares, en condiciones de pobreza». Canetti, A.; Cerutti, A.; Navarrete, C.; Schwartzmann, L.; Roba, O. y Zubillaga, B. Disponible en: <http://www.iin.oea.org/conferencia_ana_ceruti.htm>).

3. «Se ha demostrado que a pesar de ser un instrumento breve es psicométricamente sólido. Igualmente se demostró que la escala de salud mental ha sido útil para detectar trastornos depresivos así como evaluar resultados de tratamientos. La escala utilizada incluye evaluación de salud mental y vitalidad. Consta de nueve preguntas con cinco opciones de intensidad (nunca-siempre), midiendo en su nivel inferior la presencia de sentimientos de nerviosismo y depresión casi permanentes, y en su nivel superior sensación de bienestar y calma la mayor parte del tiempo. La escala de salud mental tiene su máximo puntaje de treinta y un mínimo de cinco y la de vitalidad tiene un máximo de veinte y un mínimo de cuatro. Es un instrumento autoadministrable, salvo que la persona no sepa o tenga dificultades para leer. En este estudio se calculan los valores promedio para la población» («Sobre desarrollo infantil de niños/as menores de 5 años y características familiares, en condiciones de pobreza». Canetti, A.; Cerutti, A.; Navarrete, C.; Schwartzmann, L.; Roba, O. y Zubillaga, B. Disponible en: <http://www.iin.oea.org/conferencia_ana_ceruti.htm>).

4. En la práctica este instrumento es aplicado, mayoritariamente, a las madres o quienes desempeñan la función materna.

Los dos primeros instrumentos evalúan el desarrollo psicomotor del niño considerando su grado de comprensión y acatamiento de consignas y actividades que le son propuestas según su edad (desde reaccionar al sonido de una campanilla, caminar solo o patear una pelota hasta controlar esfínteres o señalar colores). El EEDP mide el rendimiento del niño ante situaciones cuya resolución exige cierto grado de desarrollo psicomotor. Permite obtener un coeficiente de desarrollo estandarizado y cuenta con poder predictivo.²⁶⁰ Las categorías normal, riesgo o retraso se representan con los colores verde, amarillo o rojo respectivamente, y se pertenece a una u otra según el número de actividades que el niño logre realizar.

Los resultados se registran en un protocolo estándar [...] estableciéndose tres categorías:

1. normal los que se desvían hasta 1DS bajo el promedio (CD= 85)
2. riesgo los que están entre 1 y 2DS bajo el promedio (CD= entre 84 y 70 inclusive)

²⁶⁰ *Un lugar para aprender y crecer jugando*. Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF (1998: 54).

3. retraso cuando el puntaje se afecta más de 2 DS del promedio ($CD=69$).²⁶¹

Los resultados del EEDP y la Pauta de Tamizaje del Desarrollo Psicomotor permiten una mirada global sobre el desarrollo psicomotor del conjunto de la población atendida y también permiten reconocer las dificultades de cada niño en su desarrollo, y más específicamente cuáles son las áreas afectadas. De todos modos, la información recabada es básicamente cuantitativa, «aunque se desprenden también elementos cualitativos que deben ser tenidos en cuenta al momento del análisis».²⁶² La Pauta de Tamizaje del Desarrollo Psicomotor valora las áreas de lenguaje, coordinación y motricidad, y el EEDP, aplicado a los niños menores de 24 meses, también valora el área social. Se trata de pruebas estandarizadas y normalizadas, de fácil y rápida aplicación y de bajo costo.

Los resultados alcanzados darán lugar a intervenciones específicas. Aquellos niños que presentan un retraso en su desarrollo psicomotor son derivados a los servicios de salud, los que afinarán un diagnóstico, dado que los instrumentos aplicados, si bien aportan elementos para el diagnóstico, se limitan a una función de tamizaje. Desde el Plan CAIF se realiza la derivación y el seguimiento de la situación mediante coordinaciones de carácter técnico. El niño suele permanecer en el centro y se fortalecen las acciones de apoyatura, control y vigilancia sobre la familia para asegurar la continuidad de la asistencia y el tratamiento indicado desde los servicios de salud.

Por otra parte, el IPCG y el SF 36 son instrumentos aplicados a los adultos responsables del cuidado de los niños que participan del programa de estimulación oportuna, siendo generalmente a la madre o figura materna a quien se le aplican los tests.

El IPCG es un instrumento que valora las creencias y los valores familiares en la crianza de los niños en distintas áreas (comunicación, lenguaje, límites, juego, autonomía, funciones parentales, disponibilidad, percepción parental y conocimiento del hijo). En el área del lenguaje valora las prácticas de hablar con el niño, cantarle, contar cuentos. En el área del juego se indaga acerca de la tenencia de juguetes preferidos por el niño, si se le enseñan juegos, para qué le sirve el juego al niño y para qué le sirve al niño estar con otros niños, cómo se sienten las madres cuando los niños juegan, con qué cosas les permiten jugar, con quién prefiere jugar. En relación con el sueño se pregunta sobre el uso de algún objeto para dormir, quién hace dormir al niño generalmente, dónde duerme y desde cuándo, quién y por qué lo decidió, qué hacen a la hora de dormir. Con respecto a la autonomía del niño, se pregunta cuándo el niño es capaz de querer y desear cosas distintas a las que su madre o padre quiere y desea. También se indaga sobre el momento en que el padre o la madre cree conveniente contarle «la verdad» sobre cómo nacen los niños o qué hacer cuando fallece una persona cercana. Las prácticas desarrolladas cuando el niño se niega a comer también

²⁶¹ *Un lugar para aprender...* o cit., p. 54.

²⁶² «Un lugar para aprender y crecer jugando», *Guía Metodológica. Programa de Estimulación Oportuna*, Instituto de la Niñez y la Adolescencia, Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, 2006.

son indagadas, así como quién toma las decisiones sobre el niño y si se ponen de acuerdo entre ambos padres y si el niño «se sale con la suya». Se proponen frases y se pide al entrevistado que exprese si está o no de acuerdo, todas ellas vinculadas a creencias machistas en la crianza de los niños (por ejemplo, «a las niñas hay que educarlas para mayores sacrificios», «a los varones hay que educarlos para que sepan mandar en su casa»). Otros ítems refieren a qué hace el adulto cuando el niño hace algo bien, o cuando los niños se pelean o desobedecen, o qué se le dice cuando pide algo que no se le puede comprar. La prueba finaliza indagando la situación de los niños de padres separados: si mantiene el vínculo, con qué frecuencia, qué acostumbran hacer en sus encuentros y qué valoración hace el niño de los efectos de las visitas del padre.

El instrumento ofrece alternativas de respuesta a cada uno de los ítems y las opciones tienen un valor asignado. Los resultados se comparan con las prácticas favorecedoras del desarrollo que han sido identificadas en estudios nacionales e internacionales tomados como referencia, y permiten clasificar a la población en cuatro categorías: no riesgo, riesgo leve, riesgo moderado o riesgo severo.

El área donde se identifican los riesgos determina el tipo de intervención. Esta puede restringirse a una orientación sobre cómo decirle al niño la verdad sobre el nacimiento, por ejemplo, o en una derivación a otros profesionales del equipo (psicólogo, trabajador social) si se presumen prácticas de crianza abusivas. Se procura siempre que estas familias se mantengan dentro del centro y si no se logra, se desarrollan intervenciones en domicilio.

El SF 36 consiste en un conjunto de nueve preguntas con seis opciones de respuesta, cada una con un valor asignado. La sumatoria del puntaje asignado a cada respuesta dará un valor total con el cual se clasifica el estado de salud mental y vitalidad del adulto testeado.

Las preguntas contenidas en la prueba son las siguientes:

Durante las últimas cuatro semanas,

1. ¿se sintió lleno de vitalidad?
2. ¿estuvo muy nervioso?
3. ¿se sintió tan bajo de moral que nada podía animarle?
4. ¿se sintió calmado y tranquilo?
5. ¿se sintió desanimado y triste?
6. ¿se sintió agotado?
7. ¿se sintió feliz?
8. ¿se sintió cansado?

Las opciones de respuesta y su valor asociado son: siempre (1), casi siempre (2), muchas veces (3), algunas veces (4), casi nunca (5), nunca (6).

Y una última pregunta con cuatro opciones de respuesta:

9. Durante las cuatro últimas semanas, ¿con qué frecuencia la salud física o los problemas emocionales le han dificultado sus actividades sociales (como visitar a los amigos o familiares)?

El puntaje final de la prueba permite evaluar el estado emocional del adulto y de ahí derivar su mayor o menor disponibilidad ante las demandas, las exigencias y las necesidades del niño. El valor máximo es de 54 y el mínimo de 9, obtenido de la sumatoria de los puntajes de cada pregunta y dividiéndolo por su número total. Los sentimientos de vitalidad, calma, energía y felicidad tienen su máximo puntaje en 6 («siempre») y el mínimo en 1 («nunca»). Los sentimientos de nerviosismo, baja moral, desánimo y agotamiento invierten la escala: el valor 1 corresponde a la respuesta «siempre» y el 6 a la respuesta «nunca». Sus resultados clasifican a la población en dos categorías: riesgo-no riesgo. La situación de riesgo se establece cuando el puntaje es hasta 25, y también cuando, independientemente del puntaje global, se obtienen valores de 1 o 2 («siempre» o «casi siempre») acerca de los sentimientos de desánimo o baja moral.

El instrumento permite identificar posibles estados depresivos en los adultos referentes del niño. El instrumento no llama la atención sobre la situación opuesta, es decir, sobre aquellas madres que se sintieron siempre felices, vitales, calmas y con energía y que nunca se sintieron nerviosas, cansadas, agotadas, desanimadas y con baja moral. Como vimos, la depresión materna es uno de los factores que han asociado con los trastornos en el desarrollo psicomotor; se trata de madres «improductivas», que no logran responder a las demandas del niño y que tienen dificultades para asumir las responsabilidades que conlleva la individualización tardomoderna: son «perdedoras de la reflexividad».

Vitalidad, nerviosismo, desánimo, calma, energía y depresión son las categorías seleccionadas para presentar los resultados del SF 36 aplicado a referentes adultos, mayoritariamente madres, que participaron del programa de estimulación oportuna.²⁶³ El análisis cruza estos resultados con los obtenidos por esta misma población en la aplicación del IPCG, resultando que las madres desanimadas y deprimidas juegan menos con sus hijos, suelen responder pasivamente a los intentos de comunicación de sus hijos, reconocen más tardíamente la capacidad de autonomía del niño, tienen mayor dificultad para abordar el tema de la muerte, sienten que no pueden controlar al hijo, tienen mayores dificultades para tomar decisiones conjuntas con el padre, y también para colocar límites al niño.

En pocas palabras, las madres desanimadas y depresivas, o más exactamente, las madres desanimadas y depresivas en situación de pobreza, desarrollan comportamientos que no contribuyen al desarrollo psicomotor del niño, y como fuera dicho, no responden a las exigencias de la individualización. Si bien se señala que la prevalencia de la depresión no difiere entre los grupos pobres y no pobres, en aquellos sí se asocia con los trastornos en el desarrollo psicomotor, y no ocurre en sectores medios. De ahí se concluye sobre la relevancia de los soportes para disminuir los efectos de la depresión en el desarrollo del niño (pareja, tratamiento, etcétera).

263 *Un lugar para aprender y crecer jugando*. Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF (1998: 75-77).

La batería de instrumentos disponibles permite una clasificación del riesgo a partir de mecanismos objetivos, al menos en la evaluación de los riesgos respecto al desarrollo psicomotor de los niños. Podrá ser más o menos problematizado el proceso de construcción de los instrumentos y su nivel de fiabilidad. Sin embargo, su carácter objetivo está dado por la neutralidad del instrumento, si por neutralidad y objetividad se comprende la casi nula intervención del componente subjetivo del evaluador.

Los expertos sociales son reconocidos y legitimados social y funcionalmente, en tanto poseen un saber especializado, a la hora de establecer ciertas definiciones sobre las formas adecuadas de intervención en el campo social. Si bien es cierto que no poseen el monopolio de la producción de clasificaciones sociales pues estas son inherentes a la vida social, también es cierto que algunas profesiones reivindican para sí el poder categorizador sobre ciertas situaciones o comportamientos. La psiquiatría, la medicina y la psicología, solo por mencionar algunas disciplinas, representan claros ejemplos donde se reconoce el monopolio profesional sobre ciertas categorías diagnósticas. Pero sí ocupan un lugar particular en la división social del trabajo a través del cual las clasificaciones por ellos elaboradas tienen impactos sobre las formas de comprender los «problemas sociales», las formas legítimas de intervención social sobre ellos, la inclusión-exclusión de individuos y familias en planes y programas de protección social, etcétera.

Los especialistas ofrecen un cierto número de instrumentos obtenidos en ámbitos académicos que ordenan el mundo social y que pueden sustentar las acciones del Estado, legitimando el diagnóstico de problemas sociales y la formulación de soluciones a estos que solo ellos estarían en condiciones de ofrecer. Por otro lado, el reconocimiento de esos saberes por parte de las instituciones estatales contribuye a legitimar socialmente (e, incluso, a dotar de autoridad científica) a esos especialistas (Neiburg y Plotkin, 2004: 20).

Las clasificaciones prácticas se encuentran subordinadas a funciones prácticas y orientadas a la producción de efectos sociales (Bourdieu, 2001: 112) y en ese sentido no tienen nada de «naturales» y todo de «arbitrarias». Tal como sostiene Bourdieu (2001: 115), la ciencia se limita a registrar un momento particular de la lucha entre modos de clasificación siendo invocada frecuentemente «para fundamentar en la realidad y en la razón la división arbitraria que quieren imponer».

Señala Beriain (2005) que en la época moderna,

Es el bisturí del médico (y coextensivamente el científico) el que va a cortar predominantemente las distinciones semánticas del nuevo esquema clasificatorio [...] A la moralización religiosa y jurídica tradicionales de la conducta «pura» se le añade ahora una nueva formación discursiva, la de la medicina y sus correlativos cuidados tecnológicos del yo.

Beriain afirma la existencia de sistemas de clasificación rígidos y flexibles.²⁶⁴ Los sistemas rígidos, tal como el que aquí se describe, se sustentan en la pureza de las categorías: cada elemento pertenece exclusivamente a una categoría. Los instrumentos de evaluación del desarrollo psicomotor, elaborados por el GIEP y utilizados en el caso que nos ocupa, clasifican a la población en función de categorías claramente delimitadas (riesgo/no riesgo o eventualmente daño).

Existe una dimensión moral en la construcción de la realidad que hace a la cuestión de la clasificación, o a su ausencia, una cuestión de deber ser o no [...] no estamos haciendo una afirmación, únicamente, sobre la disposición de los objetos en el mundo sino también evaluamos moralmente tal orden: el «adentro-propio-moralmente puro» y el «afuera-extraño-moralmente impuro» configuran la construcción social de límites socioespaciales que operan como categorías de normalidad/patología moral (Beriain, 2005).

Hemos visto hasta aquí una forma de racionalidad técnico-científica en marcha que, retomando los «imperativos de normalización» de Hacking, define y clasifica, cuenta y correlaciona, cuantifica y mide, medicaliza (normal/patológico o su correlativo riesgo/no riesgo) y normaliza (define parámetros mensurables de lo normal). También se encuentra presente cierta preocupación por el origen biológico de ciertas características y comportamientos:

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

Puede resultar arriesgado afirmar que los procesos que condicionan la exclusión se instalan tan tempranamente y que podría hablarse de «una biología de la exclusión». Pero si recordamos las características de la fragmentación social, así como las condiciones que deberían desarrollarse a efectos de una inserción creativa en el mundo actual, comienza a ser más claro el precoz inicio de una historia de exclusión (GIEP, 2007: 92).

264 Los sistemas clasificatorios rígidos exigen la segregación de «islas de significado creando “guetos sociometales” que nunca se toquen» y se caracterizan por una «adherencia estricta a una lógica purista del “o esto o lo otro”, dibujando “distinciones agudas y claramente delimitantes” evitando las zonas de indefinición. Los esquemas clasificatorios flexibles se caracterizan “más por el cambio que por la permanencia y, por tanto, con una aversión a cualquier límite que pudiera impedir la existencia de fronteras borrosas y porosas al cambio y a la crítica” y se encuentran presentes en la “sociedad moderna y sobre todo en las sociedades modernas tardías [...] pero esto no significa, de ninguna manera, que un esquema (el flexible) haya ganado la partida egiptianizando al otro (el rígido) o viceversa. En la sociedad moderna existe una pugna entre un esquema clasificatorio rígido, basado en la “pureza”, con unas distinciones cuasinaturalizadas y un esquema flexible, basado en la ambivalencia con distinciones más borrosas y permeables» (Beriain, 2005).

La salud emocional, las habilidades sociales y las capacidades cognitivas lingüísticas que aparecen en los primeros años son importantes prerrequisitos para el éxito escolar. *Nuevamente aparece confirmado, desde la biología, cómo estas carencias tempranas condicionan el fracaso escolar y la posterior inserción social* (GIEP, 2007: 93).

El uso burocrático de los resultados de estudios de este tipo permite adaptar las clasificaciones a las necesidades de una racionalidad gerencial en la administración de la asistencia («burocraticemos» diría Hacking). La evaluación del riesgo, entonces, es una forma de leer la realidad social que permite satisfacer un doble objetivo de carácter instrumental y vinculado a la gestión eficiente de las prestaciones sociales:

1. identificar grupos de población a partir de su caracterización en función de ciertos *atributos*, constituyéndolos en destinatarios de lo que denominamos políticas de inserción social focalizada, e
2. identificar ciertos *comportamientos* calificados de «riesgo», habilitando así la intervención de las profesiones asistenciales en procura de su modificación. En síntesis, la definición de factores de riesgo para el desarrollo psicomotor se construye en función de un criterio de normalidad y la norma permite individualizar, pues el caso es producto de la norma y de las desviaciones con respecto a ella.

El papel de los sistemas de información

La tecnificación creciente de los sistemas de información en la gestión de lo social se inscribe como parte de la modalidad de asistencia gerencial caracterizada por Grassi (2003). La necesidad creciente de identificar, contar y clasificar a la población beneficiaria de las prestaciones asistenciales demuestra la consolidación de tal modalidad de asistencia, orientada por una racionalidad técnico-burocrática de gestión. Respondiendo a este requerimiento, inscrito en la lógica de la individualización de la protección social, se ponen en juego instrumentos que permiten realizar estas operaciones con los beneficiarios de la asistencia mediante su incorporación en un campo documental.

Es en el área de la salud donde se observa un desarrollo mayor de sistemas de información, los que han proliferado fundamentalmente a partir de la década del noventa y fueron incorporados, con mayor o menor nivel de desarrollo tecnológico, en otras áreas de gestión de lo social. En el caso de la infancia y la adolescencia, el Sistema de Información para la Infancia (SIPI) del INAU se constituye en el ejemplo más acabado de este tipo de instrumento de gestión. Este sistema de información constituye la base de datos sobre la población y los servicios dependientes del INAU, incluyendo al Plan CAIF.²⁶⁵

El SIPI nace dentro de este marco de transformaciones en las modalidades de asistencia, y a instancias del Instituto Interamericano del Niño. Se trató de

²⁶⁵ El SIPI se propone los siguientes objetivos:

1. A nivel general:

un programa piloto con la pretensión de ser replicado en el resto de los países latinoamericanos. La racionalidad eficientista, característica de los noventa, exigió que además de la prestación de un servicio social, este —en un contexto de «recursos escasos»— fuera eficiente, para lo cual se requería individualizar a sus beneficiarios para desarrollar estrategias específicas de atención que proporcionaran lo estrictamente necesario para atender cada problema particular.

En ese sentido y teniendo como telón de fondo las transformaciones de las formas de intervención sociopolítica, importa la observación de Castel, quien al analizar un dispositivo de asistencia francés señala que no es casual que la infancia se haya constituido como preocupación prioritaria, porque «[...] con la voluntad de constituir un banco completo de datos sobre la infancia se lleva a cabo también el proyecto de controlar las contingencias y planificar incluso las deficiencias para conseguir un programa de gestión racional de las poblaciones» (1984: 143).

En Uruguay el SIPI del INAU nace en el año 1989 bajo impulso y apoyo del Instituto Interamericano del Niño: «Nace de una necesidad porque se llevaban planillas anuales, porque no se sabía la situación del niño (si fue trasladado, si se iba con la madre); había unas planillas enormes y por eso se pasó a un registro informático» (Entrevista a informante calificado. SIPI).

Básicamente se trató de satisfacer la necesidad de contar con cierta información centralizada debido a requerimientos de gestión institucional, procurando

-
- «Actualizar y mantener el Sistema de Información Para la Infancia generando un instrumento que provea de información confiable y oportuna que permita evaluar y monitorear el cumplimiento de los derechos de los niños y adolescentes.
 - Generar información que sustente la definición de políticas, selección de estrategias, diseño y gestión de programas de infancia y adolescencia en el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay».
2. Y a nivel específico:
- «Desarrollar todas las acciones necesarias para mantener la vigencia del sistema de información del INAU.
 - Generar información relativa a niños, niñas y adolescentes, atendidos por las instituciones que integran el sistema INAU (datos personales, de familia, vivienda, educación, psicosociales, judiciales).
 - Generar información relativa a las instituciones de promoción, prevención y atención de niños y adolescentes.
 - Promover el uso de información actualizada y sistematizada como soporte en la toma de decisiones a fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de los niños atendidos.
 - Convertirse en una herramienta que permita a las instituciones de atención a la infancia contar con información sobre la población menor de edad que se encuentra en situaciones especiales y para quienes deben desarrollar estrategias de prevención.
 - Realizar la capacitación permanente de todas las personas involucradas en la generación de información y sensibilización para el uso de la información.
 - Realizar el mantenimiento y actualización del *hardware* y *software* para que el sistema funcione a nivel nacional». Extraído de: <<http://www.inau.org.uy/sipi>>. Consulta: 18/06/2007>.

alcanzar un dispositivo tecnológico que lo permitiera, reduciendo los tiempos de la tarea y facilitando el registro y la transmisibilidad de la información.

En sus comienzos el SIPI registraba información relativa a los datos básicos del niño (identidad, nombre), datos de su grupo familiar y de convivencia.

Después se fueron incorporando distintas necesidades. Por ejemplo, el formulario psicosocial, donde actuaba un grupo multidisciplinario, donde se informaba las características del proceso educativo del niño, la familia y su grupo de convivencia, vivienda, etcétera. Luego se incluía todo el relacionamiento con el Poder Judicial, número de expediente, Juzgado, etcétera. Todo esa información hoy la tiene el sistema, es útil, es lo que se toma para sacar los reportes de cantidad de niños, cantidad de centros, edades, la situación familiar de los niños, etcétera (Entrevista informante calificado. SIPI).

Actualmente el SIPI se encuentra en proceso de reformulación bajo responsabilidad del Programa Infamilia. La reformulación del sistema es financiada por el BID.

Dicho programa, en su componente de fortalecimiento institucional, se propone el fortalecimiento de los sistemas de información con el objetivo de «mejorar la capacidad técnica y de gestión de los organismos públicos y privados, involucrados en la temática de la infancia y adolescencia».²⁶⁶ Promueve a tal fin el desarrollo de distintas herramientas:

1. la reformulación del SIPI;
2. la creación del Sistema Nacional de Información para la Infancia y Adolescencia (SINIA) —cuyo propósito consiste en la identificación de los problemas de niños y adolescentes en riesgo social como base para la formulación de políticas públicas para la infancia y la adolescencia—;
3. la constitución del Registro Único de Beneficiarios (RUB) —que pretende contribuir al seguimiento y la evaluación de impacto de los programas «en los beneficiarios y sus familias, así como optimizar el uso de los recursos públicos [...] dirigidos a la infancia en riesgo»; y
4. la incorporación de un módulo sobre infancia y adolescencia a instrumentar por el INE que permita hacer un seguimiento y una evaluación de la situación de esta población.

Dentro de las acciones de fortalecimiento institucional se propone apoyar al INAU en el diseño de su reestructura y en la redefinición del SIPI «para su actualización y para que sirva como herramienta para planificación, gestión y monitoreo». Asimismo, participa del fortalecimiento de la Dirección General del Registro de Estado Civil y de la Dirección Nacional de Identificación Civil, responsables del registro de niños y su identificación, respectivamente.

Los productos de las actividades de fortalecimiento institucional del Programa Infamilia, al menos en el caso de la reformulación del SIPI, se apoyan y sostienen en la generación de insumos provenientes de cierta forma de

²⁶⁶ Disponible en <www.infamilia.gub.uy>. Consulta: 22/2/08>.

reflexionar sobre los fenómenos sociales que se pretenden clasificar, medir y monitorear. Lo mismo puede decirse de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Mides.²⁶⁷ En ese sentido, la producción de conocimiento característica de estos espacios institucionales se corresponde con lo que Borón (2006) denomina «investigación modelo consultoría» llevada adelante en «reconvertidas oficinas y agencias de gobierno», financiadas y evaluadas en gran parte por el BID, BM y otros, ante la debilidad del financiamiento público.²⁶⁸

Son dos los argumentos que explican la reformulación del SIPI:

por un lado, había cierta obsolescencia tecnológica en el soporte que se estaba dando y por otro lado había requerimientos desde la propia gestión [...] de poder contar con más información de los niños institucionalizados. Vos tenías los beneficiarios, pero te costaba mucho conocer la trayectoria institucional de los niños. Se buscaba tener mayor información del niño en el sentido de querer dar una orientación más integral a los servicios que se dan. Saber que aquel niño que lo capté en CAIF, que después estuvo en un club de niños [...] conocer esa trayectoria institucional es una funcionalidad específica [...] Creo que había, por un lado, la necesidad de tener una mirada más integral del niño, su familia y su problemática. Y por otro, que había en ese marco y con esa orientación, otros organismos que empezábamos a jugar en relación con eso. Se había avanzando hacia tener sistemas que dialogaran entre sí [...] Eso te pone condiciones de estándares, de cómo hacés el intercambio y eso no es menor, porque un estándar te determina cómo construí un registro. Tenés un estándar de identificación [...]. Ahora la cédula cumple un papel identificador, individualizador de la persona. Ese papel de código identificador de la cédula es casi un prerrequisito hoy en día para el intercambio de información» (Entrevista informante calificado. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Mides)

Es así como la reingeniería del SIPI se funda sobre dos requerimientos derivados de las alteraciones en las formas de vigilancia poblacional. Por un lado, los

267 La Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Mides tiene la misión de evaluar y monitorear el conjunto de las políticas sociales aplicadas en el país (Entrevista realizada al director nacional de Evaluación y Monitoreo, *Infomides*, periódico mensual del Mides, julio de 2008).

268 «[...] los modelos teóricos que guían la mayoría de las investigaciones que vemos sobre pobreza (y las políticas sociales que ejecutan los gobiernos “democráticos” de la región) asumen que el enfoque del BM es el correcto, y el único que debe implantarse. Por supuesto, se excluye de estas investigaciones cualquier reflexión rigurosa acerca de las causas que generan esa pobreza, de por qué el capitalismo latinoamericano se ha convertido en una fábrica impresionante de producir pobres e indigentes, y por qué la desigualdad económica y social se acrecienta [...] Lamentablemente estas preguntas son inaceptables: para la práctica convencional de las ciencias sociales, regidas por el modelo de consultoría, tales cuestiones son rápidamente descartadas como “no científicas” o meramente ideológicas, y no deben ser introducidas en una investigación seria y responsable sobre estos asuntos, sobre todo si se tiene en cuenta que sus resultados habrán de servir de fundamento “científico” para las políticas sociales que adopten los gobiernos» (Borón, 2006).

viejos sistemas de información pierden utilidad frente a la posibilidad de montar, gracias a los avances en la informática, un nuevo sistema capaz de capturar, no ya las situaciones «fotográficamente» registradas, sino las trayectorias individuales y familiares. Por otro lado, esta reingeniería también responde a los requerimientos de una forma de vigilancia poblacional que se tiende como una red al reunir y compartir información sobre la totalidad de los individuos que reciben alguna prestación social.

La Convención de los Derechos del Niño y el nuevo *Código de la Niñez y la Adolescencia* son invocados para enmarcar el conjunto de transformaciones por las que atraviesa el SIPI.

Luego debido a los cambios que trajeron, tanto la Convención de los Derechos del Niño como el *Código*, se vio la necesidad de reformular todo lo anterior. Entonces estamos desde el año 1998 tratando de lograr el cambio por medio de algún préstamo, porque la institución no lo podía absorber. Y se logra con un préstamo BID, por medio de Infamilia; allí se inició en 2007 la reformulación del sistema. Pero en lo que refiere a la interna de la institución, y todo lo que era la reformulación del sistema, el trabajo comenzó en 1998. (Entrevista informante calificado. SIPI).

Con la Convención surge la idea de monitorear los derechos. A raíz de eso se comenzó a trabajar en la institución, y *con este sistema (el nuevo) lo que se logra es eso, un módulo de monitoreo de derechos*. Se trabajó en eso muchísimo, vamos a tener monitoreado el derecho de identidad, de educación, de salud, de beneficios sociales, discapacidad, vivienda, etcétera. A raíz de ese monitoreo de derechos también se tuvieron que incorporar nuevos datos al sistema. Uno de los logros que tiene el sistema es el monitoreo de derechos que ya está definido, que *fue un trabajo en conjunto con todos los directores, con los cuales se buscaron las variables para definir esos derechos*. También teníamos como gran inconveniente, el cómo lograr esa información, que podemos medir de muchas formas. Se trató de buscar lo que realmente se puede recabar en la institución, y de esa forma monitorear los derechos. Lo tenemos de dos modos: la salida de ese monitoreo, que lo nombramos *derecho vulnerado y derecho amenazado*. Por ejemplo el derecho a la identidad, los datos para determinar el cumplimiento de este derecho son: nombre y apellido, niño encontrado, partida de nacimiento, documento de identidad, reconocimiento de la madre y del padre, dato de la madre biológica, dato de padres biológicos, adopción (datos judiciales, existencia de procedimientos de adopción o legitimación adoptiva), histórico de nombres (el sistema lleva un histórico cuando un niño es reconocido. Llevamos el primer nombre, luego la partida y así sigue). Entonces, a partir de la información que relevan estos datos, podemos decir que este derecho ha sido vulnerado cuando se da lo siguiente: no existe nombre oficial del niño, no hay partida de nacimiento, ni cédula de identidad, no es posible determinar la identidad de la madre del niño, ni del padre del

niño, en caso de adopción no se tiene información sobre la identidad original del niño. Tampoco la madre ni el padre han reconocido al niño, no es posible reconocer el lugar de nacimiento del niño. A su vez, la existencia de amenazas supone que: la madre no reconoce al niño, el padre no reconoce al niño, y en el caso de la adopción, si se tiene información de un solo padre biológico. En todos los derechos se trabajó de la misma forma, tratando de que estos datos son los datos que el sistema tiene que exigir para cuando se corra el monitoreo de derechos (Entrevista informante calificado. SIFI).

Esta descripción del nuevo sistema de información permite extraer algunas consideraciones. En primer lugar, el sistema se estructura con base en un nuevo campo semántico que retoma el lenguaje de los derechos, pero conserva la misma lógica anterior: derecho amenazado, derecho vulnerado son las clasificaciones que activan las alarmas que darán lugar a la intervención. En segundo lugar, poseer la cédula de identidad es uno de los indicadores sobre el derecho a la identidad y no tenerla activa las alertas del sistema, y como fue dicho, este documento vertebró la inclusión de los individuos en las bases y las redes de datos construidas y de ahí la insistencia que recae sobre este punto. En tercer lugar, la participación de los directores de los servicios demuestra la utilidad de estos sistemas para su gestión, y «el doble juego de legitimaciones entre los saberes sobre la sociedad y las prácticas estatales» (Neiburg y Plotkin, 2004: 20).

El artículo 7 de la *Convención de los Derechos del Niño* establece que el niño «será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos».

La reingeniería institucional a cargo de Infamilia permite articular estratégicamente a la Dirección General del Registro de Estado Civil y a la Dirección Nacional de Identificación Civil. En Uruguay está previsto que todo niño tenga asignado un número de cédula de identidad en el momento de su nacimiento. Con la asignación de la cédula de identidad no solo se estaría garantizando el derecho a la identidad, sino que también se genera el instrumento que dará unidad a distintos sistemas de información, y facilitará la gestión y la administración institucional (individualización de usuarios y sus trayectorias, seguimiento poblacional, control de recursos), tanto a nivel de INAU como de otras instituciones prestadoras de servicios (Mides, BPS, MSP). Sobre el conjunto de bases de información de las distintas instituciones prestadoras de servicios sociales, se propone la construcción de un registro único de beneficiarios, lo que a su vez, posibilita el control de los recursos asignados y el seguimiento de la población asistida. A tales efectos se está construyendo el Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS):²⁶⁹ «el sistema manejará datos de personas y de prestaciones, los

269 En el documento *Cuatro años de políticas sociales*, bajo el título «Procesos de construcción de ciudadanía» se afirma que: «Desde que el individuo nace tiene derecho a un nombre, a una nacionalidad, a saber quién es su familia y a pertenecer a una comunidad. Su historia, su pasado y su presente hacen que sea una persona única e irreplicable. Todo ello es la identidad.

cuales se consolidarán a través de conexiones automáticas a las bases de datos de los organismos “proveedores”». ²⁷⁰

El proyecto es financiado por el BM, lo que da cuenta del apoyo y el respaldo que encuentra este tipo de iniciativas en determinados organismos internacionales, preocupados por el combate a la pobreza, manteniendo el equilibrio en las cuentas públicas y jerarquizando la eficiencia del gasto público social.

[...] vamos a tener un registro único de beneficiarios, donde entro esta cédula y me da si está conectado a UTE, a OSE, ²⁷¹ si cobra asignación, si cobra pensión a la vejez, si trabaja, si no trabaja [...] Pensamos que el año que viene vamos a estar todos en red, vamos a estar todos con el mismo sistema de ingreso, el único número generador va a ser la cédula (Entrevista informante calificado. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. Mides). ²⁷²

Para romper la fragmentación de las políticas vos tenés que romper la fragmentación de la información [...] Entonces si nosotros logramos cambiar, en términos de sistema de información, la unidad de análisis e ir a la familia y ver en una familia qué le está llegando, entonces podemos generar una discusión en los espacios de coordinación. Ahora el BPS tiene una base, el MSP otra, la ANEP más o menos, nosotros tenemos la base del PANES. *Estamos generando un sistema*

A partir de la experiencia acumulada durante todo el proceso de implementación y ejecución del PANES, surge la imperiosa necesidad de crear un programa que garantice a las personas el cumplimiento del principal y más básico de sus derechos, el derecho a la identidad. Este programa se crea en 2005 y es desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social en coordinación con la Dirección Nacional de Identificación Civil, la Oficina de Registro Civil, los Juzgados de Paz del Interior del país, el Programa Infamilia, instituciones educativas locales y el apoyo de UNICEF. Su objetivo principal es asegurar *que todas las personas tengan como punto de partida su documento de identidad, reconocido por el Estado y por la sociedad en general, el que les garantiza acceder al ejercicio de sus derechos*: inscribirse en centros educativos, atender su salud, trabajar, beneficiarse de la protección social y hacer todo tipo de trámites». En el mismo documento, se describe el Sistema Integrado de Información del Área Social (SIAS). Este proyecto es llevado adelante en forma coordinada por el Mides, el MSP y el BPS [...] El objetivo general del SIAS es contar con un sistema informático, que integre y permita *compartir información de personas, programas sociales y beneficios otorgados por el sistema de protección social del Estado* de una forma completa y uniforme. El sistema deberá proporcionar, por un lado, información de tipo operativa referida a ciudadanos individuales, grupos de ciudadanos (por ejemplo, grupo familiar), y su relación con programas y prestaciones sociales, y por otro lado, información de indicadores y estadísticas, que se utilizará entre otros usos, para la evaluación y planificación de los diferentes planes, programas y políticas sociales» y tomará la cédula de identidad como la referencia para el registro y las consultas relativas a individuos (datos personales, prestaciones sociales que recibe, registros históricos, etcétera).

270 Extraído de: <http://www.mef.gub.uy/documentos/concursos/SIAS_TDR_VI.O_Resumen_01.pdf>. Consulta: 16/07/2008.

271 UTE y OSE son los entes públicos responsables de los servicios de energía eléctrica y agua potable respectivamente.

272 En entrevista realizada a un integrante de la Dirección de Evaluación y Monitoreo del Mides, publicada en el diario *La República* (15/11/2006) se aclara que «la idea no es hacer un *clearing* de pobres, sino saber quiénes son los beneficiarios y qué cosas reciben».

de información común que lo podamos usar todos con los resguardos propios del derecho a la intimidad de la persona. A mí no me interesa que me pase la historia clínica de la persona, pero sí si está concurriendo al servicio de salud, si se hizo un control de salud para chequear por contrapartidas, pero no me interesa si se hizo un aborto (Entrevista informante calificado. Programa Infamilia).

La idea es esa (que la información pueda cruzarse con las bases de datos de otros organismos públicos), las famosas interfases, pero el primer sistema de niños es el nuestro, y creo que se está utilizando como modelo para que en otros servicios haya datos similares para poder interactuar. Eso lo va a evaluar el Sistema Nacional de Infancia, que unificará todos los sistemas. Por eso la idea era utilizar la cédula de identidad, un número único y todos interactuar con un mismo número (Entrevista informante calificado. SIPI).

El SIPI registra la información correspondiente a la totalidad de la población atendida en los servicios del INAU en tiempo completo o parcial, ya sea directamente por la institución o por otras a través de su política de convenios. La reingeniería del sistema también permitirá registrar la demanda y no solo la respuesta institucional: desde el momento en que una familia, por ejemplo, realiza una solicitud determinada, el sistema comienza a operar: «Eso también nos va a dar como posibilidades de ver todas aquellas demandas que se hacen a la institución, a las cuales no hemos podido dar respuesta» (Entrevista informante calificado. SIPI).

Asimismo, el nuevo sistema prevé el registro de información de las instituciones prestadoras de servicios, ya sea a nivel del propio INAU como de aquellas en convenio con el Instituto, y controlar algunos aspectos vinculados a los acuerdos de cogestión:

Otra de las cosas es respecto a los proyectos, hoy tenemos el nombre del proyecto, dirección, cuál es el perfil y los objetivos generales. Ahora vamos a tener la entidad (de quién depende ese proyecto), los datos de sus representantes legales. Vamos a tener asociadas a esas entidades las cantidades de proyectos (todas en convenio o no con INAU). Vamos a tener toda la parte de recursos materiales y recursos humanos que tiene el proyecto, y la categoría de esos recursos (voluntarios, contratados, cantidad de horas). En el caso de los convenios: por cuánto es el convenio, si el cupo está cubierto o no, si pueden entrar más niños, y otra de las cosas en que se fortaleció el sistema es en todo lo que tiene que ver con violencia (Entrevista informante calificado. SIPI).

A nosotros nos importaba mucho también que este sistema esté desligado del cobro de las ONG porque se paga por niño, nosotros tratamos de desligar eso, la función del sistema es otra. Hemos ganado en los procedimientos que hemos fijado, ahora no se puede mentir en cuanto a la cantidad de niños atendidos (Entrevista informante calificado. SIPI).

Nuevamente surge la eficiencia como vertebrador del conjunto de innovaciones tecnológicas.

También la *Convención* establece en sus artículos 8 y 16 respectivamente que:

Los Estados partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley, sin injerencias ilícitas.

1. Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.
2. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.

Se reconoce en las entrevistas que en Uruguay existe cierto vacío legal en la protección de datos personales, sobre el cual se estaría trabajando. Mientras tanto, los responsables de la reingeniería del sistema insisten en que los riesgos de vulnerar los derechos aquí establecidos se conjurarían mediante la seguridad que provee el propio sistema, además de la normativa aprobada sobre el uso de la información registrada.

Este sistema lo que tiene también es la seguridad: hay muchos datos confidenciales, está asegurado en el sentido del ingreso, no toda persona va a poder ingresar a todos los datos de ese niño [...] el acceso al sistema va a ser por clave, y cada uno va a tener acceso a lo que autorice su director. Nosotros somos los administradores del sistema (Entrevista informante calificado. SIPI).

El sistema habilita el acceso a la información registrada a partir de un sistema de claves de usuario, de modo tal de evitar el acceso a los módulos donde figuran los aspectos más íntimos del niño o del adolescente vinculados a problemáticas tales como el abuso sexual, la violencia doméstica o ciertas particularidades de su historia familiar: «Desde un ciber y con tu clave vas a poder entrar y conocer aspectos importantes para la intervención, sin injerencias ilícitas [...] las claves las autoriza el SIPI [...] los cargos de dirección sí pueden acceder» (Entrevista informante calificado. SIPI).

Al igual que en el panóptico de Bentham analizado por Foucault, en las nuevas formas de vigilancia poblacional quien vigila no es visto, pero ahora esta característica se vuelve radical. En el panóptico la condición para la vigilancia era el confinamiento de los vigilados, mientras que en este nuevo panóptico tal condición deja de ser necesaria.

Se espera que la información gane en calidad en la medida en que los propios servicios son los que registran los datos, al tiempo que pueden acceder a ella, monitorear las situaciones con las que se encuentran trabajando y apropiarse del sistema como herramienta para la gestión. De este modo, también se espera impactar sobre las posibles resistencias de los operadores en campo, que son quienes, en definitiva, tienen que apropiarse del sistema suministrando

la información solicitada, y sobre todo esperada. El sistema establece prescriptivamente el registro de ciertos datos, pero también se alimenta del ingreso de información sobre el niño y su familia que los operadores clínico-asistenciales obtienen de sus intervenciones profesionales. El instrumento no puede prescindir de la práctica profesional de los operadores clínico-asistenciales, es decir, de la información y del conocimiento que proviene de los espacios de interacción cara a cara con los controlados.

[...] puede haber resistencias, pero cuando ellos mismos puedan interactuar con la máquina, y vean que es útil, que pueden actualizar información, que pueden entrar desde su casa, creo que esas resistencias se van a ir eliminando, es un proceso (Entrevista informante calificado. SIFI).

[...] el hecho de que una de las garantías es la seguridad, y que la responsabilidad va a ser de cada uno a quien se le da acceso para ingresar la información, eso da tranquilidad [...] el sistema tiene muchísimas fortalezas para la gestión y el seguimiento de cada niño (Entrevista informante calificado. SIFI).

Los siguientes tramos de entrevistas ilustran sobre el tipo de información a registrar, tomando como unidad al niño o al adolescente:

[...] lo otro que va a tener es el seguimiento del debido proceso con respecto a los chicos infractores, por ejemplo, si un niño tiene una sentencia, cuánto se demoró, si el niño sale en ese tiempo que terminó la sentencia. Se pone cuál es el abogado defensor, cuál es la fiscalía actuante. Todo ese tipo de cosas se colocan para dar garantías a los jóvenes infractores y el seguimiento. Eso es muy importante, el chico estaba atendido en el Interj,²⁷³ si entraba y salía, se fugaba, egresó. Vamos a tener la cantidad de solicitudes de licencia que se le piden al juez, si el juez las da o no las da, etcétera.

[...] Desde el momento de la denuncia ante INAU de la violencia, lo que hoy llamaríamos la línea azul, hasta si se convalidó o no esa violencia. En el caso de que ese niño haya entrado a la institución, todo el seguimiento con datos del agresor. Eso es nuevo, hoy por ejemplo nosotros sacamos los chicos con problemas de violencia por la causal de ingreso, o por los lugares donde están. Esto lo que nos va a dar es la facilidad de que sabemos que es una realidad que no todos los chicos que están siendo atendidos por problemas de maltrato son los maltratados.

‘Grupo de convivencia’ entendemos como la familia ampliada, la familia es la familia biológica, ‘grupo de convivencia’ es con quién vive el niño. Se han incorporado muchísimos datos. De los datos de salud, controles médicos, independientemente de la edad, de acuerdo con los requerimientos para cada etapa de la vida. Está el peso y la talla, también los controles odontológicos, el desarrollo psicomotor.

273 Instituto de rehabilitación de adolescentes infractores de la ley penal perteneciente al INAU.

También tenemos todo lo que tiene que ver con los tratamientos o intervenciones, tanto sean para diagnósticos psicológicos, psiquiátrico, social, igual que los tratamientos, con la diferencia que tenemos fecha de inicio y de fin.

Va a haber datos requeridos según los perfiles. A los servicios que trabajan con niños en situación de calle se les va a exigir datos específicos, por ejemplo [...] Otra de las cosas nuevas tiene que ver con el relevamiento de los niños de calle, nosotros tenemos esa posibilidad de observación de calle. Allí no identificamos al niño, sino las edades, los horarios, y más o menos qué es lo que estaban haciendo.

Apoyos económicos también es algo nuevo que no teníamos, la fecha, si recibe pensión por discapacidad, pensión alimenticia, asignación familiar, organismos que realizan los aportes. Esto es para tener la información de los niños nuestros, lo que es asignación familiar va a una cuenta bancaria, que cuando ellos egresan se les da, entonces está el número de cuenta bancaria.

Asimismo, el sistema contiene una serie de alertas que se activan frente a la constatación de un derecho vulnerado o amenazado:

el sistema cuenta con una estructura organizada en un formato similar al de los semáforos, de modo que, cuando la información acusa cualquier situación de riesgo sobre un niño, niña o adolescente, se activará una luz amarilla y cuando se constate una situación de vulneración de derechos, se activará una luz roja que permitirá rápidamente —más allá de los pasos particulares que cada centro realice— contar con elementos proporcionados por parte de los responsables de la institución, que permitan realizar el seguimiento del caso.²⁷⁴

El sistema genera alertas cuando el niño no tiene controles médicos adecuados a su edad, por ejemplo [...] Las alarmas son advertencias, la idea es que sea una herramienta de utilidad para los proyectos, desde el propio proyecto hasta el directorio y todos según sus niveles. *El proyecto va a trabajar con los datos más de base, y el Directorio con datos más macro. Yo me imagino un indicador, o un reporte viendo la falta de cédulas de identidad de los chicos.* El proyecto va a tener acceso a sus niños, la división lo va a poder sacar de toda la división, o de un proyecto específico, de todo un perfil (Entrevista informante calificado. SIFI).

El sistema habilita un doble monitoreo: a nivel individual, por un lado, y a nivel poblacional, por otro; aporta datos sobre el conjunto poblacional, de interés para los agentes político-administrativos involucrados en la gestión, y también aporta datos de base útiles para la práctica de los operadores clínico-asistenciales.

²⁷⁴ Nota publicada en la página web de Presidencia de la República, 27/11/2009. Las expresiones corresponden a un miembro del Directorio del INAU. Disponible en: <www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2009/11.htm>.

[...] lo podés ver desde los dos puntos de vista, tú con un sujeto de derecho, tú podés visualizar toda la información. Para lo que son datos estadísticos, también te sirve. El monitoreo de derechos si querés lo podés hacer por niño, o se lo podés hacer a toda la institución, o solamente a los niños de calle (Entrevista informante calificado. SIPI).

Otra cosa que incluye, y que pidieron los directores, es que todo niño tenga su proyecto individual, eso va a estar también en el sistema, va a contar si ese niño cuenta con un proyecto realizado, y si ese proyecto fue evaluado (no vamos a contar cuál es el proyecto) (Entrevista informante calificado. SIPI).

La reingeniería del SIPI y del conjunto de sistemas de información responde a los nuevos requerimientos de gestión de lo social bajo formas individualizadas de protección. En ese sentido, la actualización tecnológica del sistema vuelve posible una mirada detallada de las trayectorias individuales y familiares. No solo el individuo queda inscrito en un campo documental, sino también su familia y sus trayectorias a través de las instituciones asistenciales. En este nuevo registro, las «estadísticas tradicionales se revelan ineptas para describir este nuevo universo social, más atomizado y más individualista, de contornos más fluctuantes e inestables [...] Lo que hay que describir ya no son identidades colectivas sino trayectorias individuales» (Rosanvallon, 1995: 200).

Una de las funciones que desempeñan los sistemas de información es justamente la posibilidad de reconstruir y dar seguimiento a las trayectorias individuales. Volvemos aquí a las clasificaciones, pues los sistemas de información se estructuran a partir de este tipo de operaciones. Bourdieu (2001: 39) refiere a las categorías socioprofesionales utilizadas por el Instituto Nacional de Estadística y de Estudios Económicos francés, en tanto bello ejemplo de *conceptualización burocrática*, al ser utilizadas por los sociólogos sin mediar reflexión alguna sobre su origen por tratarse de categorías comunes a la sociedad o comunes a la corporación.

Como fuera dicho, las clasificaciones prácticas se encuentran subordinadas a funciones prácticas y orientadas a la producción de efectos sociales (Bourdieu, 2001: 11), y es el Estado, a través de sus agentes especializados, el portador del poder de nominación legítima. Las innovaciones tecnológicas descritas permiten la categorización de ciertas poblaciones a partir de operaciones de clasificación y se orientan al control de los comportamientos individuales. El poder de categorización del Estado convierte la nominación oficial en identidad oficial, pulverizando la lucha de todos contra todos. Junto con la designación oficial aparecen-desaparecen ventajas simbólicas y materiales asociadas a ciertas categorías. La categorización tiene como una de sus funciones prácticas centrales la regulación del acceso a prestaciones sociales, y como principal efecto social derivado, la invisibilidad del carácter moral de las clasificaciones y el contenido moral de sus efectos prácticos. Las categorías construidas socialmente sirven para señalar a aquel que «rompe los límites del esquema clasificatorio [...] así

surge el outsider que no comparte ni los medios ni las metas culturales establecidas» (Beraiain, 2005). Erikson afirma que «el desviado es una persona cuyas actividades se han movido fuera de los márgenes del grupo, y cuando la comunidad le pide que justifique tal vagabundeo está pronunciándose sobre la naturaleza y el lugar de tales límites» (*apud* Beraiain, 2005).

Con la apoyatura de las nuevas tecnologías aplicadas a la gestión de lo social, se despliegan formas de vigilancia poblacional antes impensadas. Bauman (2001: 22) sostiene que las instituciones panópticas de vigilancia tienden a ser sustituidas por formas más flexibles y económicas. Las nuevas técnicas de poder desvinculan a controladores de controlados (2001: 47) y sirven tanto al gobierno de las poblaciones como al gobierno de las fragilidades individuales.

Ahora estamos trabajando por ejemplo con el Plan Ceibal,²⁷⁵ porque como *cada computadora es un niño que está identificado [...], también el Plan Ceibal está sirviendo para el contralor de la asistencia escolar*. Entonces se ha agregado una nueva posibilidad, no solamente la asistencia, el pasado de lista en la escuela, sino también de esta forma. Y con la salud también estamos haciéndolo a partir de los cruces de información con el nuevo Sistema Nacional Integrado de Salud. Entonces esto se va interrelacionando y vamos viendo.²⁷⁶

El asesor en informática del Instituto Nacional de Alimentación, en diálogo con el cronista del informativo central de Canal 12 de televisión, se refiere al papel del Plan Ceibal en el control de las contraprestaciones exigidas a los beneficiarios del Plan de Equidad:

Cronista: Mediante mensajes a cada familia se le podrá realizar recomendaciones sobre la forma en que están usando la tarjeta magnética que les dio el plan para comprar en los almacenes.

Entrevistado: Se aplica un programa informático que manda un mensaje a la computadora diciendo si el consumo, por ejemplo de harinas, ha sido demasiado y si les convendría comer más verdura.

C: Pero también servirá el sistema para informar a cada familia si no está cumpliendo con alguna contraprestación del plan.

E: Nos va a permitir mandar mensajes personalizados a la familia sobre aquellos casos que falte, por ejemplo, que el chico se vacune o le falte un control pediátrico o que la madre no se haya hecho el control de embarazo que corresponde.

Este tipo de vigilancia poblacional se instala de forma progresiva con apoyo del llamado «gobierno electrónico».²⁷⁷ Los esfuerzos en este sentido están siendo

275 El Plan Ceibal (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea) se trata de un programa educativo desarrollado en el ámbito de la educación primaria a nivel público a través del cual cada niño y cada docente reciben una computadora para uso personal.

276 Entrevista a Ernesto Murro, presidente del Directorio del BPS, el 7/7/2009 en *Radio Uruguay*.

277 El gobierno electrónico es definido como «la capacidad de los gobiernos para mejorar la eficacia y eficiencia de la administración pública, institucionalizando el uso de las

desarrollados a través de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic). Se trata de un organismo dependiente de la Presidencia de la República e instalado en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Su objetivo consiste en «procurar la mejora de los servicios al ciudadano, utilizando las posibilidades que brindan las tecnologías de la información y las comunicaciones».²⁷⁸ La Agesic nace en 2005 con la finalidad de 1) impulsar el avance de la sociedad de la información y del conocimiento promoviendo el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones²⁷⁹ a nivel de las personas, las empresas y el gobierno, y 2) planificar y coordinar proyectos en el área de gobierno electrónico, «como base para la transformación y una mayor transparencia del Estado». Las iniciativas de gobierno electrónico son promovidas y apoyadas desde organismos como la CEPAL, que se ha ocupado de analizar el papel a desempeñar por las TIC en el mejoramiento de la institucionalidad social y constitución de una autoridad social. Asimismo, se han realizado acuerdos internacionales donde los gobiernos de América Latina se han comprometido a «avanzar hacia la sociedad de la información, transformando a las nuevas TIC en instrumentos para reducir la pobreza» (Yáñez y Villatoro, 2005: 14).

Se señala que, hasta el momento, el concepto de gobierno electrónico ha estado asociado, fundamentalmente, al desarrollo de sistemas de información financiero. En la gestión social, la incorporación de formas de gobierno electrónico permitiría al Estado y a otras instituciones el desarrollo de «sistemas en línea para el monitoreo y evaluación de programas y políticas públicas así como sistemas expertos para la toma de decisiones» (Yáñez y Villatoro, 2005: 12).

El ejemplo arriba mencionado se enmarca en un proyecto²⁸⁰ llevado adelante por el Instituto Nacional de Alimentación en conjunto con la Agesic que prevé construir un sistema de consultas y seguimiento del uso de la tarjeta

herramientas TIC en procura de una mejora en los servicios brindados a cada uno de los ciudadanos». Disponible en: <<http://www.agesic.gub.uy/Sitio/descargas/JIAP-Agesic-MdR.pdf>>. Consulta: 28/11/2009.

278 Disponible en: <<http://www.agesic.gub.uy>>. Consulta: 28/11/2009.

279 «Las TIC han sido definidas como sistemas tecnológicos mediante los cuales se recibe, manipula y procesa información y que facilitan la comunicación entre dos o más interlocutores» (Yáñez y Villatoro, 2005: 7).

280 El Proyecto de Desarrollo de Sistema de Consulta de Consumos Alimentarios se propone lograr un producto que permita cumplir con la finalidad de:

- «Contribuir a difundir entre los beneficiarios de la TMCAPE (Tarjeta Magnética, Componente Alimentario del Plan de Equidad) *prácticas de consumo saludable*.
- *Concientizar sobre la adecuada utilización de los recursos alimentarios* que el Plan de Equidad (PDE) pone al alcance de las familias beneficiarias.
- Proveer a los beneficiarios de una plataforma al estilo de *e-banking* donde puedan acceder a la consulta de información sobre sus consumos y otros.
- *Auxiliar en el control de las contraprestaciones* a las autoridades de los incisos involucrados en la ejecución del PDE.
- Proveer a las instituciones que son parte del PDE de un *repositorio único integrador de todos los datos*.

alimentaria utilizando las bondades ofrecidas por el Plan Ceibal.²⁸¹ Son 85 000 tarjetas alimentarias entregadas a familias en situación de riesgo nutricional y bajo el supuesto que todas ellas tienen niños beneficiarios del Plan Ceibal, se pretende brindar información:

1. a las familias: informar cuánto gasté y cuánto me queda, qué cosas compré y a qué precios;
2. a los administradores del Plan de Equidad: indicar cómo se están usando los recursos de la sociedad, apoyar el desarrollo de una cultura de alimentación saludable y evaluar el cumplimiento de pautas de salud y educación.

Nuevamente aparece aquí el funcionamiento bipolar de las formas de vigilancia poblacional, las que se acercan a la utopía o ensoñación tecnocrática, diría Castel (1986), de ejercer un control y una prevención perfectos sobre las poblaciones y sobre los individuos.

A través de la computadora que cada niño posee se podrán enviar:

1. mensajes generales informando acerca de pautas de alimentación saludables;
2. mensajes personalizados sobre consumos realizados y propuestas sobre cambios en las pautas de alimentación;
3. mensajes personalizados sobre aspectos vinculados a la salud del niño y su familia (vacunas, controles obstétricos, etcétera).²⁸²

Abordar la «intrínseca ambigüedad de la identidad», entendida como el necesario ajuste entre «los deseos individuales a lo que el medio social diseñado y legalmente estructurado hacía “realista”», ha sido típico de la modernidad. Esta estrategia ha sido en parte abandonada en la medida en que «el grueso de la población es integrada en la sociedad en su papel de consumidores» y por ende «ese tipo de integración solo puede mantenerse en tanto que los deseos excedan al nivel de su satisfacción real». Sin embargo, tal estrategia se mantiene solo para los «marginados», los «nuevos pobres», los «preceptores de prestaciones sociales», pues se trata de «personas que, por común acuerdo, son incapaces de gobernar el conflicto endémico entre sus deseos y sus capacidades» (Bauman, 2001: 80-83). Los dispositivos descritos son parte de una estrategia de vigilancia destinada a los «preceptores de prestaciones sociales» ante la necesidad de gobernar el conflicto definido en palabras de Bauman.

-
- Integrar las distintas tecnologías disponibles y hacer uso intensivo de la plataforma de interoperabilidad, a fin de poner a disposición de los usuarios del PDE toda la información de la manera que mejor se adapten a sus necesidades y sus recursos. Esto implica *el uso de los distintos canales de comunicación: celular, portal, tickets de almacén, entre otros.*

Extraído de: <http://www.agesic.gub.uy/Sitio/proyectos_pdf/INDA_ObjEntregables.pdf>. Consulta: 12/12/2009.

281 Disponible en: <http://www.agesic.gub.uy/Sitio/proyectos_pdf/INDA_ObjEntregables.pdf>. Consulta: 12/12/2009.

282 Disponible en: <<http://www.inda.gub.uy>>. Consulta: 12/12/2009.

Asimismo, estas estrategias de vigilancia suponen acciones que en un pasado reciente solo podían realizarse en los espacios de relación cara a cara. En otras palabras, estas innovaciones tecnológicas permiten no solo identificar algunas fragilidades individuales con prescindencia de la práctica de los operadores clínico-asistenciales, sino que también tienen la capacidad de desplegar espacios virtuales de intervención sobre estas.

En síntesis, la identificación de la población beneficiaria de los servicios de protección social mediante su incorporación en un registro documental permite:

1. monitorear trayectorias individuales, al tiempo que posibilita,
2. construir flujos de población,
3. controlar la asignación de recursos evitando «abusos» por parte de los beneficiarios de las prestaciones,
4. reorientar las prestaciones en función de las características del problema y la población a atender, y
5. economizar los dispositivos de administración y gestión de la pobreza, aprovechando los rendimientos de la informática y de las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Las profesiones asistenciales y la emergencia de nuevos agentes profesionales

Las formas que asume la protección focalizada producen efectos sobre el papel de las profesiones asistenciales:²⁸³ se construyen discursos que aparecen objetivados en modalidades e instrumentos de intervención que dan forma a nuevos dispositivos de gestión poblacional.

A partir de este esquema es que se analizan las demandas que se colocan a las profesiones asistenciales en la medida en que el proceso de individualización se acompaña de requerimientos de tecnificación. Asimismo, los discursos profesionales se resignifican como componentes simbólicos que pretenden sustituir el papel de las tradiciones, entendidas como narrativas ordenadoras a nivel social, frente a la pérdida de su eficacia simbólica, tal como fue señalado en el capítulo dos.

Siguiendo a Netto (1992), se entenderá por profesión toda «práctica institucionalizada, socialmente legitimada y legalmente sancionada e inserta en la división socio-técnica del trabajo». Diniz (2001) propone una definición de profesión que sintetiza los acuerdos identificados en numerosos estudios, afirmando que siempre que estemos frente a «ocupaciones no manuales que requieren funcionalmente para su ejercicio de un alto nivel de educación formal probado mediante exámenes y confirmado por algún tipo de credencial» se está ante una profesión. Largo período de formación, escuelas profesionales, asociaciones, código de ética y un cuerpo de conocimiento abstracto y especializado serían criterios formales que permitirían distinguir una profesión de una ocupación cualquiera.

283 A los efectos del análisis que aquí se presenta, se entiende por «profesiones asistenciales» aquellas que operan en la atención institucionalizada a las expresiones de la cuestión social que son objeto de políticas públicas implicando una relación directa con los usuarios de los servicios sociales.

Por profesiones asistenciales se entenderá el conjunto de prácticas que, además de satisfacer los elementos contenidos en la definición dada, se caracterizan por operar en la atención institucionalizada a las expresiones de la cuestión social que son objeto de políticas públicas, inscribiendo su espacio ocupacional dentro del sector servicios sociales.²⁸⁴

Las profesiones asistenciales operan con problemas sociales en tanto expresiones de la cuestión social para las que se han construido respuestas sociopolíticas materializadas en estructuras institucionales prestadoras de servicios de protección social.

El conjunto de profesiones asistenciales se institucionaliza como profesión, no en función de su legitimidad en la división del trabajo científico, sino como un ejercicio profesional dentro de la división sociotécnica del trabajo. La especificidad de las profesiones asistenciales no radica en su estatuto teórico, sino en su institucionalización como actividad determinada en la división social y técnica del trabajo.²⁸⁵ Las profesiones asistenciales son entendidas como formas de intervención en la vida social que tienen una dimensión de trabajo intelectual y técnica, o como afirma Freidson (1978) para la medicina, estamos frente a profesiones regidas por una mentalidad clínica —que reúne en su ejercicio la producción de conocimiento y la intervención, siendo esta su característica definitoria— y una mentalidad académica —cuyo interés central es la producción de conocimiento, es decir, la producción de problemas de investigación. Para la reproducción del cuerpo de saber teórico y saber hacer de las profesiones, es necesaria la división del trabajo al interior de sus cuadros profesionales.

El énfasis en el cómo hacer, denominado «metodologismo», es una característica esencial de este tipo de actividad profesional. En otros términos, Freidson (1978) se refiere a esta particularidad al analizar la mentalidad clínica derivada del carácter práctico e interventivo vinculado al tipo de demanda sociohistórica que se les coloca: manipular variables empíricas.

Su espacio ocupacional por excelencia está configurado por el abanico de instituciones que viabilizan la intervención sociopolítica del Estado, en el sentido amplio que le atribuyó Gramsci. Este conjunto de profesiones inscribe su ejercicio en el ámbito de la reproducción social, vehiculizando contenidos simbólicos y materiales en el marco de políticas y programas con componentes «promocionales», «educativos» y «asistenciales». 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).

284 Los servicios sociales son aquellos que se ocupan de la atención de demandas colectivas de reproducción social (Sarachu, 1999).

285 Netto (1992) afirma que procurar el estatuto científico en la producción de conocimiento del servicio social, por ejemplo, no significa entender al servicio social como ciencia, y hacemos extensiva tal afirmación para el conjunto de las profesiones asistenciales.

Por lo tanto, se entiende por «reproducción social» un ámbito de recreación de elementos simbólicos y materiales tendente a mantener lo dado, a garantizar permanencias y continuidades. Los requerimientos de reproducción social atraviesan al conjunto de la sociedad, siendo dispositivos particulares los que se construyen en función de diferencias de clase transportando contenidos específicos, tal como fue analizado por Donzelot (1986) en «A policia das familias».

Las alteraciones producidas en los dispositivos de intervención sociopolítica son fuente de nuevas demandas hacia la práctica de las profesiones asistenciales que se suman o reestructuran las demandas ya tradicionales. Estas demandas deben ser respondidas con nuevas estrategias dadas las alteraciones institucionales y tecnológicas en los nuevos dispositivos de gestión poblacional, caracterizadas por la reducción del gasto social, la focalización, la privatización y la descentralización de las prestaciones, la informatización de la asistencia, el financiamiento a término, la jerarquización de la eficiencia como criterio orientador, etcétera.

Del mismo modo, las transformaciones ocurridas en el mundo del trabajo afectan las condiciones de reproducción social de amplios sectores poblacionales e impactan sobre el esquema de protección social, con lo que también se alteran las demandas colocadas a las profesiones asistenciales.

Es posible afirmar que, como consecuencia de estas transformaciones, se amplía el campo ocupacional para los profesionales de la asistencia, al tiempo que se precarizan las condiciones de trabajo junto con la precarización de los servicios asistenciales. Se presenta un proceso por el cual se amplía el campo ocupacional precarizado y se minimiza aquel campo tradicional vinculado al núcleo institucional estatal mediante la tercerización del profesional.

La emergencia de nuevos agentes profesionales en el campo de la atención a la primera infancia es expresión de la ampliación del espacio ocupacional de las profesiones asistenciales.

Concretamente se observa que el Plan CAIF en sus veinte años de trayectoria ha mantenido una tendencia de creciente profesionalización de sus servicios, que representa la búsqueda de respuestas a problemas sociales complejos en el saber experto. En 1997, la experiencia del Plan CAIF, que para ese momento contaba con casi diez años de trayectoria, es evaluada por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (Claeh). Dicha evaluación coloca sobre la mesa un dato central a partir del cual se procesan «verdaderos cambios filosóficos».²⁸⁶

[...] en relación con el desarrollo de los niños, se demuestra la existencia de una serie de debilidades que el plan presenta ya desde sus orígenes: no se observan cambios positivos en los niños que concurren a los centros, sino que por el contrario, la tendencia era a aumentar la prevalencia de retraso en el desarrollo.²⁸⁷

286 *El rol del psicólogo en los centros CAIF*, 2009: 14

287 *Ibidem*: 11. En el mismo documento se detallan «algunas debilidades del Plan CAIF según la evaluación realizada por el Claeh en el año 1997:

1. Respecto a los equipos técnicos:

La respuesta institucional frente a estas dificultades consistió en profesionalizar los servicios, tecnificar la gestión a nivel central e incorporar-diseñar paquetes programáticos y lineamientos de acción orientadores y ordenadores de la práctica institucional. Se buscaba revertir el efecto negativo que el propio Plan CAIF estaba «logrando» sobre el desarrollo de los niños, impulsando acciones directas hacia la población infantil y sus familias. El saber experto es convocado para superar ese efecto indeseado e impactar positivamente en el desarrollo infantil.

En estos momentos, el equipo de trabajo recomendado para un promedio de sesenta niños está compuesto por una maestra coordinadora, dos auxiliares educadoras, una cocinera y una aseo. No está prevista la presencia de psicólogo, ni de asistente social, ni de psicomotricista. Los resultados de la evaluación que realizara el Claeh, entonces, motivaron la implementación de algunas acciones que buscaban revertir aquellas debilidades. Es así que se fortalece la Secretaría Ejecutiva con un conjunto de técnicos asesores [...], desde el Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU) se crea la División Plan CAIF, lo que permite la incorporación de técnicos de distintas disciplinas para realizar la supervisión y el control del funcionamiento de los centros. Todos los programas y proyectos de las diferentes áreas de acción se redefinen o elaboran desde una concepción que busca jerarquizar el papel de la familia como soporte para el desarrollo del niño y de la red social para su fortalecimiento, así como también haciendo hincapié en una intervención temprana que permitiera prevenir el daño y actuar sobre los factores protectores.²⁸⁸

-
- El 80 % de quienes cumplían actividades educativas con los niños, *carecían de formación específica.*
 - Existía una alta rotación de las maestras [...] *Solo la tercera parte tenía especialización en preescolares.*
 - *El equipo era inadecuado en cantidad y calidad [...].*
2. Respecto a las actividades del centro CAIF:
 - No había lineamientos claros a nivel general.
 - El 71 % de los centros no elaboraba un proyecto institucional [...].
 - *Las actividades estaban centradas exclusivamente en el niño/a.*
 3. En relación con las familias:
 - *No existía un trabajo sistemático ni integrado* en la mayoría de los centros.
 - El 52 % de las familias no participaba en ningún tipo de actividad y el 47 % decía participar en acondicionamiento del local, limpieza, etcétera» (*El rol del psicólogo en los centros CAIF, 2009: 12*).
- 288 *El rol del psicólogo en los centros CAIF, 2009: 12.* En el mismo documento se detallan las «decisiones programáticas que toma el Plan CAIF a partir de la evaluación realizada por el Claeh en el año 1997.
1. Se redefinen algunos aspectos del Programa de Educación Inicial buscando la mejora de la calidad educativa.
 2. [...] se ajusta el Programa Padres e Hijos (PPH).
 3. [...] se crea el Programa Para Amar y Cuidar la Vida (PACV).
 4. En 1998 se formula y comienza a implementar el Servicio de Orientación y Consulta.

Actualmente el equipo previsto para el funcionamiento de cada centro está compuesto por maestro especializado en educación inicial, educadores, psicomotricista, psicólogo, trabajador social, cocinera y auxiliar de limpieza.

La constatación de que en la primera infancia «los riesgos observados en la salud, que se reflejan fundamentalmente en problemas en el crecimiento y desarrollo, se traducen en bajos logros académicos en la edad escolar y en mayores probabilidades de deserción y rezago»²⁸⁹ se constituye en punto de partida para la adopción de nuevas medidas y estrategias de protección social dirigidas a este sector poblacional. La permanente referencia a los déficits esperables a partir de «riesgos observados en la salud» —es decir, en el crecimiento y el desarrollo— abona la emergencia de un campo permeable a la incorporación de agentes profesionales portadores de saberes específicos sobre el tema: los psicomotricistas. Con la incorporación de esta profesión, cuya inserción ocupacional se encuentra en el cruce de la educación y la salud, se introducen ciertas particularidades que caracterizarán parte de las transformaciones por las que ha atravesado el Plan CAIF. Contribuyeron a la inserción de este nuevo agente profesional tanto los estudios de Terra y sus colaboradores —en los que básicamente se correlacionan problemas de pobreza, desnutrición y desarrollo psicomotor— como los más recientes productos del GIEP, centrados en la identificación de factores de riesgo y protección en el desarrollo psicomotor en la infancia temprana.

El psicomotricista se forma profesionalmente como una tecnología médica dentro de la estructura organizativa de la Facultad de Medicina. Este aspecto es central a la hora de comprender la adopción formalizada del enfoque de riesgo para el análisis de los problemas vinculados a la primera infancia. El enfoque de riesgo nace en el marco de estudios epidemiológicos, pretendiendo describir situaciones de ciertos grupos poblacionales, al tiempo que discriminar atributos conductuales o contextuales que, a nivel individual, permiten explicar la emergencia de la enfermedad. En la medida en que la epidemiología procura conocer para administrar e investigar para anticipar, su preocupación incluye un polo poblacional y otro individual. Es razonable esperar que tanto el funcionamiento bipolar como el campo semántico que estructuran el enfoque de riesgo no resulten ajenos para una disciplina netamente situada en el área biomédica.

El programa Un lugar para crecer y aprender jugando es el que incorpora inicialmente la figura del psicomotricista en el Plan CAIF. Su intervención profesional se orienta a «intervenir a través de un trabajo corporal con los niños y en las interacciones madre-hijo, promoviendo el desarrollo y fortaleciendo

5. En 1998 también se elabora y comienza a implementarse el Programa Un Lugar para Crecer y Aprender Jugando para niños de cero a dos años y sus familias, el que luego se denominará Programa de Estimulación Oportuna (PEO), hoy Experiencias Oportunas.
6. En el año 2000 se formula el Proyecto Padres y Madres en Sala, que comienza a implementarse a nivel nacional al año siguiente para niños de dos y tres años y sus familias (*El rol del psicólogo en los centros CAIF*, 2009: 14)

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

prácticas de crianza protectoras, así como también *en algunos casos atendiendo situaciones de riesgo y retraso en el desarrollo*.²⁹⁰

De este modo, las acciones desarrolladas en el marco de este programa son básicamente de carácter preventivo. El grupo es la principal herramienta de trabajo y el caso se presenta como excepcionalidad que, una vez identificada, requiere la derivación a otras instituciones y especialistas competentes.

En el espacio del grupo participa el niño menor de dos años con un referente adulto que generalmente es su madre. Se trata de sesiones semanales en las que se desarrolla una instancia de juego, otra de reflexión y otra de merienda, cada una con un objetivo particular. Las sesiones son coordinadas por el psico-motricista con apoyo de un educador y de otros integrantes del equipo u otros profesionales según la temática a trabajar.

La instancia de reflexión se centra en las prácticas de crianza, las creencias y los valores de los adultos referentes. Es uno de los espacios privilegiados para la transferencia de contenidos simbólico-normativos. Se argumenta que los adultos que participan en este tipo de experiencias logran

1. «mayor conciencia de sus acciones»,
2. «mayor seguridad y el sentimiento de éxito en la tarea» que aporta, no solo al desarrollo del niño, sino también a «un desarrollo social más amplio»,
3. «mayor autoestima en la medida en que se sienten protagonistas, que pueden controlar sus propias vidas»,
4. el refuerzo de «la responsabilidad de la familia»,
5. «facultades a los padres [...] cambios en los conocimientos, actitudes, prácticas de crianza.»²⁹¹

La intencionalidad de los impactos a alcanzar con las acciones propuestas señalan que la individualización de lo social no significa un abandono de las pretensión de gobernar a aquellos sectores de población que tienen dificultades para definir sus propias normas de riesgo razonable. Para esta población, «perdedora de la reflexividad», se proponen instancias que procuran revertir lo que se considera como déficits de socialización y, en cierto sentido, operan como «estructuras de información» (Beck, Giddens y Lash, 1997), indispensables para la toma de decisiones en contextos de riesgo e incertidumbre.

La búsqueda por alcanzar tales impactos sobre la población sí da cuenta de que la individualización social pasa por la creciente tendencia a responsabilizar a los individuos por sus situaciones de desventaja. Son sus actitudes, sus creencias, sus valores y sus comportamientos los que deben ser modificados atendiendo los requerimientos y las exigencias de la individualización en condiciones de modernidad tardía: individuos seguros, exitosos, capaces de controlar sus vidas y con facultades, conocimientos y destrezas razonables para orientar la toma de decisiones biográficas.

290 *El rol del psicólogo en los centros CAIF*, 2009: 17.

291 *Un lugar para aprender y crecer jugando*. Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF (1998: 14).

Por otro lado, se despliega un conjunto de instrumentos que permiten un diagnóstico poblacional sobre el desarrollo psicomotor del conjunto de niños atendidos, así como de sus referentes familiares en aquellas dimensiones del «clima familiar» que han asociado con los trastornos en el desarrollo y que ya fueran analizadas (EEDP, SF 36, IPCG).

La incorporación de estos y otros instrumentos señala un proceso creciente de tecnificación de la labor profesional que coloca nuevas demandas a los operadores clínico-asistenciales (Mitjavila, 1999), aspecto que será abordado a continuación, al analizar la división del trabajo técnico-profesional en el marco del dispositivo institucional que nos ocupa.

La división del trabajo técnico-profesional a partir de las exigencias colocadas por los dispositivos de gestión de los riesgos sociales

Las características de los nuevos dispositivos de gestión poblacional reconfiguran algunos aspectos de la práctica de las profesiones asistenciales. Grassi (2003) define ciertos rasgos que ayudan a distinguir el carácter asistencialista de las políticas de asistencia:

1. institucionalización de la desigualdad de partida como carencia del sujeto particular,
2. acción asistencial como acto moral de un actor individualizable,
3. definición de las necesidades y consideración del sujeto en relación con el cual se definen y se establecen las prioridades de la política.

Estos rasgos tienen un impacto directo sobre las demandas que se colocan a la práctica de las profesiones asistenciales que solo puede ser comprendido en el marco de los procesos de división del trabajo técnico-profesional al interior del dispositivo en cuestión.

Las transformaciones institucionales y tecnológicas de los dispositivos de protección social traen consigo un conjunto de demandas que, en caso de algunas disciplinas como la psicología y la psicomotricidad, significan la reconfiguración de sus espacios tradicionales de intervención.

El trabajo en la comunidad, con la familia en el entorno íntimo del hogar, en espacios de promoción de estilos saludables de vida, etcétera, no resulta extraño para los trabajadores sociales, pues su quehacer profesional ha estado históricamente vinculado a estos espacios y estrategias de intervención. Este profesional incluso ha jugado un papel privilegiado en la selección y la identificación de población en condiciones de acceder a distintas prestaciones sociales. Y ello también ha acompañado históricamente a la profesión que continúa desarrollando una función más o menos tecnificada de integrar-excluir a los individuos de ciertas esferas institucionales. La creciente tecnificación y burocratización de su quehacer profesional se orienta bajo nuevos principios de gestión político-administrativa que contradice las formas de organización de la racionalidad clínica. Se acumulan fichas, registros, planillas con información requerida por agentes que operan con

otra lógica que no aporta a la intervención asistencial, como sí lo hace la observación, la entrevista y la información registrada en los cuadernos de campo.

De algún modo, la tecnificación de los dispositivos minimiza la interferencia del factor humano en la toma de decisiones mediante la predefinición de factores de riesgo, por ejemplo, y el diseño de instrumentos técnicos sobre los que se apoya la intervención de los operadores clínico-asistenciales. Esto se observa fundamentalmente en la práctica profesional de los psicomotricistas y es atribuible a la mayor formalización que adquiere la noción de riesgo en el desarrollo psicomotor de la primera infancia.

La tendencia tecnificadora aparece como un esfuerzo, deliberado y necesario para las instancias de gobierno central del dispositivo, de minimizar el peso del «subjetivismo profesional», ilustrable en los siguientes testimonios de operadores clínico-asistenciales:

Riesgo social [...] no me gusta. *El riesgo encasilla a las familias. A alguien se le ocurrió inventar tres o cuatro palabrejas que etiquetan a una familia. Pero bueno, el hecho es que hay familias en situación de vulnerabilidad. Creo que el plan no identifica qué quiere decir con 'familias en situación de riesgo social'. Está la etiqueta y adentro cada uno le pone lo que quiere* (Entrevista a Trabajadora Social. Centro CAIF).

[...] creo que *el plan lo que quiere es que se llegue cada vez más a los sectores más sumergidos*. Es verdad que hay sectores a los que no llegamos [...] ellos te plantean en la ficha de ingreso ciertos criterios, *pero nosotros tratamos de que sea medio integrado*. Que vengan familias con problemáticas importantes, pero también hay que integrar, no podés tener a todos con problemas a pesar de que la base económica sea la misma. Mucha gente de la que viene acá no forma parte de la pobreza estructural, sino que es gente con determinado estudio o trayectoria de participación a nivel sindical que se empobrecieron y vinieron a vivir a la zona. Y eso en las reuniones de padres se nota. Nosotros tratamos de que sea integrado [...] (Entrevista a trabajadora social. Centro CAIF).

Estos testimonios también muestran la versatilidad del sistema como un todo que, en los hechos, sí otorga autonomía a algunos operadores; en este caso, los testimonios corresponden a trabajadoras sociales y dan cuenta de las resistencias de los operadores clínico-asistenciales frente a la pretensión de estandarizar ciertas prácticas. Asimismo, nuevamente surge de las entrevistas la tensión entre los criterios de eficiencia y eficacia percibida por los propios operadores.

En cambio, el esfuerzo de los operadores político-administrativos se orienta a minimizar los espacios de «desgobierno» en estos aspectos de la gestión, siendo la eficiencia una preocupación central. Las respuestas ensayadas apuntan a tecnificar el dispositivo:

El plan habla de familias en situación de pobreza y hay indicadores que no hemos trabajado bien en nuestros instrumentos [...]. A título

personal te diría que, *si estamos bien focalizados por NBI o línea de pobreza, es porque los centros han sabido seleccionar bien. Pero los criterios no están bien trabajados*: uno tiene claro que el plan se dirige a las familias pobres, pero no todos los centros están instalados en zonas donde viven niños pobres, o sea, están instalados en zonas con prevalencia de pobreza, pero donde también hay gente que no es tan pobre (Entrevista a informante calificado. Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF).

Los factores de riesgo y los factores de protección, si uno sabe cómo los mira, *te permite en forma rápida tomar decisiones*. Pienso que son instrumentos valiosos: a nivel macro, a nivel del Plan CAIF, son fundamentales, porque *te permite tener una idea de lo que está pasando y un perfil para ver cómo reorientar la política de acción [...]* (Entrevista a informante calificado. Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF).

Más allá de los impactos diferenciales que estos dispositivos han significado al interior de cada campo disciplinar, importa comprender cómo el conjunto de transformaciones institucionales y tecnológicas de la protección social ha contribuido a transformar las distintas racionalidades de los agentes técnico-profesionales según el lugar ocupado en la división del trabajo. Operadores clínico-asistenciales cuyas prácticas se ven crecientemente invadidas por una racionalidad burocrático-administrativa y que los convoca con una retórica que resalta la importancia de la evaluación, de la eficiencia y la eficacia, del cuidado de los recursos públicos, etcétera. Asimismo, gran parte de los agentes político-administrativos también son portadores de una mentalidad clínica heredada de su formación y su experiencia profesional.

Una de las transformaciones que se avizora como trascendente está dada por la posibilidad tecnológica de implementar formas de vigilancia poblacional con prescindencia de la actividad práctica de los operadores clínico-asistenciales, al menos en el desarrollo de algunas acciones. Esta posibilidad, difícil de observar aún en el Plan CAIF, ha sido ilustrada al analizar cómo será utilizado el Plan Ceibal y el SIPI en la identificación de situaciones de riesgo en el estado nutricional, en el primer caso, y en el sistema de alertas ante la vulneración o la amenaza de derechos en el segundo ejemplo. Pero además de identificar situaciones de riesgo, es posible controlar virtualmente el cumplimiento de las contrapartidas exigidas a la población beneficiaria y ofrecer recomendaciones sobre los comportamientos deseables. Hasta el momento, cualquiera de estas tres funcionalidades solo podían ser pensadas con la mediación de la práctica de los operadores clínico-asistenciales. De todos modos, el sistema funciona si la información es registrada, y siguen siendo los agentes clínico-asistenciales los responsables de cargar los datos.

Se observa la incorporación de ciertas tendencias que impactan sobre la racionalidad de los operadores profesionales, a saber:

1. **Tecnificación-instrumentalización.** Irrupción de la racionalidad formal como garante de los procesos de focalización y de control de los

resultados de las intervenciones. La consecuencia inmediata es la creciente tecnificación y burocratización de las prácticas profesionales en campo, a partir de los requerimientos de información desde los espacios centralizados. La siguiente tabla²⁹² permite ilustrar algunos de los requerimientos de gestión que recaen sobre la práctica de los operadores clínico-asistenciales:

| | |
|---|--|
| Proyecto institucional | Equipo del centro |
| Proyecto pedagógico | Maestro-equipo pedagógico |
| Registro de asistencia a los programas de educación inicial y estimulación oportuna | Equipo pedagógico, psicomotricista |
| Planillas de planificación diaria | Maestros y educadores |
| Planilla de planificación de talleres con horarios y días | Técnicos según taller |
| Planilla de registro de las actividades desarrolladas en el mes | Psicólogo, trabajador social, psicomotricista |
| Planilla de registro de actividades en domicilio | Psicólogo, trabajador social, psicomotricista, maestro |
| Productos elaborados en los talleres del año en curso (librillos, cartillas, cuadernillos) | Psicomotricista, maestro |
| Registro asistencia al control de salud según normas MSP del niño en cada grupo | Maestro, equipo pedagógico, psicomotricista |
| Registro de vigencia del carné de vacunas | Maestro, psicomotricista |
| Registro de peso y talla | Maestro, psicomotricista |
| Planilla con nómina de niños por grupo, con los horarios de entrada y salida y número de cédula de identidad | Maestro, trabajador social, psicomotricista |
| Legajo de cada niño organizados por grupo, que contiene entre otras cosas: registro individual del peso y la talla y resultados de evaluaciones del desarrollo, entrevistas | Psicólogo, trabajador social, psicomotricista, maestro |
| Planillas de observación del desarrollo por grupo y por niño | Maestro |

Los trabajadores sociales son, asimismo, responsables de la inscripción de los niños y sus familias en el SIPI.

En muchos casos, la especificidad de la información exigida por los espacios centrales de gobierno burocrático-administrativo del dispositivo responde a una racionalidad distinta a la requerida por los espacios de gobierno cara a cara. Este es un primer nudo identificado en el que la división del trabajo técnico-profesional se presenta de modo potencialmente conflictivo, el cual queda expresado en el siguiente testimonio

292 Extraído de: *Equipos de trabajo: perfiles técnicos requeridos para el ingreso a los centros CAIF*. INAU-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, 2007.

que, a su vez, da cuenta de las resistencias de los agentes clínico-asistenciales frente al embate de la racionalidad burocrática-administrativa:

Hay una cuestión de imposición de fichas que inhabilitan en horas a hacer otras cosas con la familia que llevan un montón de tiempo y no tienen claro (los equipos de trabajo en campo) que eso después se use, que tenga algún valor. Son horas y horas de llenados de planilla y lo que precisa la gente, lo que exige diariamente son respuestas. Y vos encima a la escasez de respuestas, por esa dimensión inmaterial, le restás para llenar planillas, para medirle al chiquilín, para pesarlo, hay una sobrediagnóstico sobre una población que... basta, basta. No necesito medirlo para saber que está desnutrido, tengo que darle una respuesta [...] una lógica retecnocrática donde lo que importa es poder presentar un cuadro completo con cuestiones cuantitativas [...]. Hicieron todos unos indicadores, coeficientes de la participación social en las comunidades. El coeficiente divide de acuerdo con la guía de recursos que hicieron los SOCAT,²⁹³ la cantidad de organizaciones, el promedio que participan en las mesas de coordinación zonal, la asiduidad de esa participación, y les da una cosa medio, bajo y alto que no se corresponde en nada con la realidad (Entrevista a informante calificado. Programa Infamilia).

El entrevistado también coloca claramente el embate de la eficiencia contra la eficacia como criterios organizadores de las prácticas, otro de los frentes donde las distintas racionalidades de los agentes profesionales se pone en juego. De algún modo, la mentalidad clínica que orienta la práctica de los operadores clínico-asistenciales se ve desafiada por la necesidad de dar respuestas acordes a la magnitud y la complejidad de los problemas que se le presentan, y ven, en la irrupción de las exigencias de gestión, no solo un obstáculo al desarrollo de su quehacer profesional, sino una falta de correspondencia entre la realidad y la racionalidad burocrático-administrativa y sus instrumentos de gestión. Producto de la burocratización de las tareas cotidianas es el aumento de la alienación de las prácticas profesionales en sus dos niveles: objetivismo-«eficiencismo», a nivel de las instancias centralizadas, y practicismo-voluntarismo, a nivel de la provisión directa de los servicios sociales. Alienación que es vivida como falta de sentido de las acciones profesionales y que requiere ser combatida, con mayor o menor éxito, a través de la construcción y la apropiación de discursos legitimadores de tales prácticas.²⁹⁴ La instrumentalización, la tecnificación y la burocratiza-

293 Servicio de orientación, consulta y articulación territorial. Se trata de un componente del Programa Infamilia que opera en las comunidades brindando información sobre los servicios existentes en el territorio y desarrolla acciones de coordinación interinstitucional.

294 Dubet (2002: 49) refiere a estas construcciones como «ficciones necesarias», en las que los actores no creen verdaderamente, pero a las que no pueden renunciar sin que su trabajo se vacíe de sentido: «No son ideologías ni convicciones morales, y sí encuadres cognitivos y morales indispensables para el desarrollo del proyecto de socialización». Señala que los agentes

ción de las prácticas profesionales refuerzan esta tendencia a la alienación que se acompaña de una reducción cada vez mayor del margen de relativa autonomía del operador clínico-asistencial. Ello no conduce al «fin de la clínica», tal como fue analizado en el capítulo cuatro, sino que acentúa las divergencias y los potenciales conflictos entre dos racionalidades apoyadas en el proceso de división del trabajo técnico-profesional. Con la tecnificación y la burocratización de las prácticas profesionales se promueve de cierta manera su estandarización y la subordinación de la racionalidad clínica frente a la gerencial. Las atribuciones y las competencias profesionales aparecen cada vez más estandarizadas y delimitadas a partir del uso de instrumentos diseñados centralmente. Hay una subordinación más acentuada del operador clínico-asistencial en función de las instancias burocrático-administrativas, que ganan mayor centralidad en los nuevos dispositivos de gobierno poblacional. Asimismo, es posible reconocer diversas estrategias desplegadas por los operadores clínico-asistenciales, que expresan formas de resistencia frente al embate de la racionalidad burocrática-administrativa. Varios testimonios dan cuenta de algunas de estas estrategias: los operadores jerarquizan sus propios instrumentos de registro de información frente a aquellos exigidos para la gestión global del dispositivo; algunos agentes logran aprovechar la versatilidad del dispositivo, sobre todo, en aspectos que no han sido suficientemente discutidos y formalizados, tales como los indicadores de riesgo social.

2. La creciente tecnificación de los dispositivos de protección social acentúa el carácter potencialmente conflictivo de la convivencia entre una racionalidad tecnoburocrática y una racionalidad clínica. La subordinación de esta última a la primera es más visible cuanto más tecnificados son los dispositivos de gobierno poblacional.

Las distintas racionalidades de los agentes profesionales permiten comprender las formas particulares que una y otra tienen de codificar, por ejemplo, qué se entiende por población en situación de riesgo. Mientras que para los operadores clínico-asistenciales la noción de riesgo se vincula al universo de problemas sociales que afectan a un individuo o a una familia, para los operadores político-administrativos la noción de riesgo refiere a una mirada orientada por la formalización de los riesgos. En este aspecto, las observaciones realizadas se aproximan a los resultados del estudio de Mitjavila (1999) sobre la gestión de los riesgos sanitarios en el área materno-infantil: en los espacios de interacción cara a cara la idea de riesgo se torna equivalente a la de peligro, cumpliendo

profesionales que se desempeñan en lo que denomina programa institucional (desarrollado en el primer capítulo) necesitan apoyar su quehacer en un *stock* de discursos y creencias que les permita construir una representación coherente y unificada de su acción.

una función particularmente adjetivadora en la orientación de las prácticas profesionales.

Riesgo social es todo [...] El otro día anoté en lista de espera todas situaciones de riesgo: un bajo peso, una tenencia que la tenía el padre, una madre psiquiátrica, un egreso de INAU en situación de calle que necesitaba ingresar a los niños [...] (Entrevista a trabajadora social. Centro CAIF).

El riesgo social se puede medir desde todo punto de vista. Un bajo peso, una problemática familiar de violencia, bajos ingresos del núcleo familiar (Entrevista a trabajadora social. Centro CAIF).

Por otro lado, los operadores político-administrativos construyen una mirada formalizada sobre las situaciones consideradas de riesgo. El riesgo se configura técnicamente como la probabilidad de ocurrencia de un evento indeseable. Esta observación realizada por Mitjavila (1999) se vuelve pertinente en el caso que nos ocupa. Sin embargo, es posible señalar un matiz no menor: los niveles de formalización alcanzados en la gestión de los riesgos sanitarios superan ampliamente a los encontrados en la gestión de los riesgos derivados de la situación de pobreza. No es casual que los niveles de abstracción y formalización mayores se encuentren contenidos en la gestión de los riesgos para el desarrollo psicomotor de la primera infancia.²⁹⁵ Las profesiones médicas y paramédicas, con sus saberes provenientes de las ciencias naturales y con los instrumentos derivados de los estudios epidemiológicos, son los principales artífices de la formalización de la noción de riesgo. Valga como ilustración, además de los contenidos trabajados en el inicio de este capítulo, la siguiente referencia:

Las variables psicosociales que asociaron significativamente con los trastornos en el desarrollo son las siguientes: promiscuidad, empleo materno en servicio doméstico, hacinamiento, discusiones violentas en el hogar, información distorsionada sobre el nacimiento, familias numerosas, depresión materna habitual, insatisfacción materna con autorrealizaciones, mala relación familiar, prácticas punitivas frente a la desobediencia del hijo, prácticas machistas de crianza, imagen negativa del padre en el discurso materno, primaria incompleta de la madre.²⁹⁶

Mitjavila (1999) señala que las formas que tiende a asumir la noción de riesgo en el espacio clínico-asistencial se corresponden con abordajes interpretativos de carácter macroscópico o analítico en el que «todo

295 «Las variables de riesgo-no riesgo no se sacan de debajo de la manga, leímos muchos trabajos, se hizo una investigación con entrevistas donde estabas casi tres horas en cada casa. ¿Y cómo se trataron los datos? Se hizo un cálculo de prevalencias, porcentajes, se hizo una matriz de correlación y se utilizó la regresión multivariada» (Entrevista a informante calificado-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF).

296 Un lugar para aprender y crecer jugando. Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, 1998.

tiene que ver con todo» y las situaciones siempre son referenciadas, en gran medida, al medio familiar o social más amplio. Pensar el riesgo como peligro es participar de una interpretación macroscópica sobre los problemas de los individuos y las familias:

Por familias en situación de riesgo social entiendo aquellas que no tienen cubiertas sus necesidades básicas: alimentación, salud, esparcimiento (Entrevista a trabajadora social. Centro CAIF).

El hecho es que hay familias en situación de vulnerabilidad y más ahora con la crisis que estamos atravesando (Entrevista a trabajadora social. Centro CAIF).

Del mismo modo, pensar el riesgo como probabilidad se corresponde con una mirada que descompone analíticamente la realidad social.

Factores de riesgo para el desarrollo infantil, en sectores pobres urbanos del Uruguay. «Área socio-económica» (promiscuidad, hacinamiento, falta de aseo y orden en el hogar, empleo materno con desgaste físico y más de cuatro horas, vivienda con insuficiencias graves, pobreza extrema o indigencia, madre soltera). «Área familia» (discusiones violentas, información distorsionada sobre el nacimiento, familia numerosa, prácticas de crianza punitivas, mala relación familiar, escasa comunicación que excluye al hijo, creencias machistas). «Área disponibilidad parental» (falta de respuestas maternas a las preguntas del hijo, padre ausente con escaso diálogo con el hijo, insatisfacción de la mujer como madre, consigo misma y con su pareja, madre que trabaja afuera del hogar, depresión materna, primaria incompleta, imagen negativa del padre en el discurso de la madre, prisión paterna, signos de negligencia).²⁹⁷

Es de esperar que como consecuencia de estas formas de mirar, codificar e interpretar lo social en función del lugar ocupado en la división del trabajo técnico-profesional, el papel atribuido a los sistemas de información por los agentes clínico-asistenciales y por los agentes político-administrativos responda a las específicas racionalidades que orientan su quehacer. En el estudio realizado por Mitjavila (1999) se menciona la incorporación del lenguaje de riesgo y su funcionamiento bipolar, oscilando entre dos extremos: por un lado, cumpliendo una función auxiliar o adjetiva y, por otro lado, ofreciendo un carácter estructurante de los discursos. En el caso que nos ocupa, se observa claramente cómo estos caracteres se sitúan predominantemente en una u otra racionalidad. Los siguientes testimonios dan cuenta del carácter auxiliar que se le atribuye a los sistemas de información desde una racionalidad clínico-asistencial:

297 Un lugar para aprender y crecer jugando. Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, 1998.

El tema del SIPI me tiene desbordada. Yo me llevo de los pelos con ese papeleo. Iba y venía con la funcionaria del SIPI para arriba y para abajo perdiendo tiempo (Entrevista a trabajadora social. Centro CAIF).

No sé para qué quieren la información del SIPI. Si por lo menos se tomaran el trabajo de sistematizarla. Además la información que allí se registra no es muy confiable. Vos tenés unos casilleros ahí que ponés «sí» o «no». No refleja tanto la realidad (Entrevista a trabajadora social. Centro CAIF).

Al instrumento lo tenés que complementar con la observación del niño, del vínculo con la mamá, cómo se va arreglando con la crianza y estas cosas van saliendo en los talleres [...], porque muchas veces el relato no se condice con la realidad. (Entrevista a psicomotricista-Centro CAIF).

En un relevamiento realizado recientemente por la Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF dirigido a trabajadores sociales de los centros,²⁹⁸ se les preguntó sobre las formas de registro. El documento recoge que las respuestas mencionan el cuaderno de campo y la historia del niño como principal forma de registro «en desmedro de otros institucionales». En ese sentido, se destaca que los trabajadores sociales se olvidan de mencionar el SIPI como forma de registro, pese a la obligatoriedad del uso de este instrumento. También se señala que este punto fue trabajado con los profesionales en una instancia de intercambio sobre los resultados de dicho relevamiento, donde surgió que el instrumento no es reconocido como un insumo para su quehacer sino como «una actividad administrativa». Esta observación también es recogida del material de entrevistas:

La principal queja frente a los instrumentos es ¿para qué?, ¿no se pueden evitar? Y manejan como otro método la observación y la entrevista abierta (Entrevista a informante calificado. Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF).

[...] en las preguntas que tienen que ver con el trato hacia el niño o las pautas de crianza, las madres te dicen que está todo bien, pero después, en la realidad, no es tan así. Eso hay que tenerlo muy en cuenta y anotar que, si bien tal pregunta fue contestada así, se observan serias dificultades en el vínculo, por ejemplo. Te diría que la primera entrevista donde le pasás a la madre la pauta del GIEP sobre pautas de crianza no se condice con lo que después se expresa y eso lo tenés anotado en el cuaderno de uno para irlo trabajando (Entrevista a psicomotricista. Centro CAIF).

Este es otro eje de resistencia de los operadores clínico-asistenciales ante los requerimientos de la gestión burocrático-administrativa del

298 *Rol del trabajador social en los centros CAIF*. Disponible en: <<http://www.plancaif.org.uy/documentos>>.

dispositivo, y espacio, por tanto, donde la autonomía profesional encuentra, potencialmente, su mayor expresión. Las relaciones cara a cara estructuran un campo en el que es posible desafiar más claramente la pretensión de estandarizar las prácticas profesionales.

Por otro lado, para quienes actúan como operadores político-administrativos, el papel de los sistemas de información resulta estructurante de las maneras de percibir y organizar sus prácticas. Tal carácter se recoge en las siguientes expresiones:

Con la aplicación de los instrumentos uno después puede decir que, de las familias que se inscribieron, tengo tantas que están en rojo, otras que están en rojo subido o en verde y ver cuál es la decisión que tomamos como institución [...] y así tenés desde el o que es «no riesgo», y eso sale de la epidemiología, hasta un abanico de situaciones donde vos definís cortes según tus objetivos. Y ahí es donde se arma la discusión de por dónde cortamos, a quién hago ingresar: ¿a los que están peor, a los que están en el medio o a los que están mejor? (Entrevista a informante calificado. Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF).

Cada CAIF tiene un laboratorio, son microlaboratorios. Se juntan tres o cuatro equipos y estarían aportando al conocimiento sistematizando la información. De eso los centros todavía no se dieron cuenta [...] Hay centros que empezaron en 1998: ¿te imaginás cuántos bebés vieron y cuántas mamás vieron? Lo que te permiten estos instrumentos es decir en tres años tal cosa se repite, esto que dicen ustedes no corre más, [...] son muestras donde algunos llegan a quinientos, ¿sabés lo que son quinientos! (Entrevista a informante calificado. Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF).

La mentalidad clínica juega aquí un papel central para comprender la adopción de la noción de riesgo como peligro, la visión macroscópica que la acompaña y el carácter auxiliar de los sistemas de información en la práctica de los operadores clínico-asistenciales. El modelo clínico contiene juicios subjetivos que son resultado de una revaloración de conocimientos científicos acerca de la particularidad de cada caso examinado; en los espacios de interacción cara a cara que supone el nivel clínico, el conocimiento general es aplicado a individuos más que a conjuntos o a unidades estadísticas (Mitjavila, 1999).²⁹⁹

A su vez, la racionalidad burocrático-administrativa se sustenta en otras bases y principios organizadores de sus prácticas que permiten

299 «[...] existem diferenças estruturais muito profundas entre os saberes inscritos no campo da ciência e aqueles outros, cuja razão de ser reside numa atividade profissional. Como acertadamente apontou Freidson (1978), essas diferenças acarretam conseqüências muito maiores do que suas semelhanças quanto às formas em que ambos grupos são desenvolvidos, e, principalmente, quanto às culturas profissionais que constroem. É por causa desse caráter técnico, isto é, de um conhecimento construído para e através da intervenção na realidade, que é institucionalizado como parte da mentalidade clínica o que poderia ser qualificado como uma propensão ilimitada à ação» (Mitjavila, 1999).

comprender la adopción de una noción formalizada de riesgo, la perspectiva analítica de su mirada y el papel estructurante de los sistemas de información. Su quehacer consiste, básicamente, en gestionar dispositivos de gobierno poblacional, y por lo tanto, se jerarquiza el conocimiento sobre las regularidades frente a su aplicación a individuos y situaciones concretas.

3. Combinación del trabajo profesional calificado contra bajo poco o nada calificado. Se produce un proceso paralelo en donde, por un lado, se desprofesionaliza el campo de las políticas sociales en la relación directa con los usuarios de los servicios, y por otro, se «hiperprofesionaliza» en las instancias de planificación y decisión a nivel central. Las modalidades semanales de atención del Plan CAIF preveían la contratación de estudiantes universitarios, formados en cualquier área del conocimiento, para cumplir funciones como facilitadores. Estos facilitadores muchas veces desarrollaban funciones de carácter técnico como operadores clínico-asistenciales en la atención directa de la población usuaria del servicio. En el marco del debate grupal sobre la función del facilitador, los participantes, convocados por haber desempeñado la tarea, expresaban lo siguiente:

Cuando empecé a trabajar, vi que no había una delimitación clara de lo que era el rol del facilitador. Era en las reuniones de equipo donde se veía qué tenía que hacer el facilitador, además de las visitas domiciliarias. Como la carga horaria de los técnicos es poca, el facilitador andaba tapando todos los agujeros que quedaban por ahí (grupo focal de facilitadores).

Fue como una eclosión [...] fue: vengan todos los estudiantes de trabajo social a trabajar como facilitadores. Nosotros lo discutimos en un congreso de estudiantes y veíamos que se flexibilizaba cada vez más el rol del trabajo social y que esto era inventar un rol y pagar la mitad para hacer la tarea de un trabajador social, sacándole trascendencia política al rol profesional. Peor todavía, porque había gente que ni siquiera tenía la formación básica para hacerlo [...] algunos eran referentes de la comunidad o amigos del dueño de la ONG. Nosotros entendíamos que la función era típica del trabajador social (grupo focal de facilitadores).

Al tener técnicos con poca carga horaria, nos tenemos que hacer cargo de cosas que surgen en el momento sin tener la preparación académica ni personal para enfrentarlas (grupo focal de facilitadores).

Desde el rol de educador se nos pedía que saliéramos a hacer visitas en un rol más del trabajador social, hasta estar en la cocina y estar con los gurises, atender a la familia que, como te tiene confianza, te viene a preguntar (grupo focal de facilitadores).

En un mismo sentido, el llamado al voluntariado en la gestión de propuestas de intervención sociopolítica en el campo de la protección social es una clara señal de esta desprofesionalización de los servicios asistenciales.³⁰⁰ Las asociaciones civiles que gestionan los centros reclutan voluntarios para su conformación; en servicios similares prestados directamente por el INAU, la gestión y el funcionamiento es responsabilidad de funcionarios públicos. En 2005, el Poder Legislativo aprueba la ley 17.885 sobre el voluntariado social con el objeto de «reconocer, definir, regular, promover y facilitar la participación solidaria de los particulares en actuaciones de voluntariado en instituciones públicas, directamente o a través de organizaciones privadas sin fines de lucro, nacionales o extranjeras».³⁰¹

Los requerimientos de saber «hiperprofesionalizado», entendido como conocimiento experto especializado, se registran, entonces, en las áreas centrales de gobierno de los dispositivos de protección social. Estos han sido analizados en profundidad en los puntos referidos a los saberes en el área del desarrollo infantil, a la construcción y el manejo de sistemas de información, y al diseño de propuestas de gobierno electrónico.

4. Participación del sector privado en la gestión de los servicios sociales. Esta ha sido una marca de origen del Plan CAIF. Su crecimiento en cobertura y número de centros ha fortalecido aún más esta estrategia de gestión público-privada, que también se observa en otros dispositivos de protección social focalizados en la pobreza. Incluso, algunas iniciativas delegan en la participación y el compromiso solidario de los «buenos vecinos» un conjunto de tareas, otrora responsabilidad de cuerpos profesionales (promoción, organización, asistencia), consolidando el proceso creciente de desprofesionalización del esquema de protección

300 «En el marco del Día Internacional del Voluntariado a celebrarse el 5 de diciembre, se llevó a cabo la apertura del Seminario Voluntariado y Políticas Públicas en Uruguay [...] Los objetivos de dicho evento son fomentar el reconocimiento y articulación del voluntariado en organizaciones de la sociedad civil, la academia, las empresas y el Estado. Asimismo, generar reflexión y debate para fortalecer las políticas públicas de voluntariado. De la misma forma, se pretende promover el voluntariado para el desarrollo en Uruguay [...] Por su parte, el director del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [...] comunicó que para las Naciones Unidas, el voluntariado es la esencia del desarrollo [...] En materia de cifras, indicó que en nuestro país en el año 2009, un 20 % de la población de alguna u otra forma hizo trabajo de voluntario. En tanto, se estima que esa labor en valor económico llega a unos 13,5 millones de dólares.» Disponible en: <<http://www.mides.gub.uy>>. Consulta: 18/12/2009.

301 De acuerdo con el texto de la ley, se «considera voluntario social a la persona física que por su libre elección ofrece su tiempo, su trabajo y sus competencias, de forma ocasional o periódica, con fines de bien público, individualmente o dentro del marco de organizaciones no gubernamentales sin ánimo de lucro, oficialmente reconocidas o no, o de entidades públicas nacionales o internacionales, sin percibir remuneración alguna a cambio».

social.³⁰² Se asiste a una redefinición de las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y el Estado por medio de la tercerización de las intervenciones públicas, acompañada de la transferencia de recursos, o canalizando programas públicos a través de organizaciones de la comunidad como contraparte local con trabajo voluntario. Esta transformación de las bases institucionales de la protección social incluye acciones tendentes a la profesionalización del voluntariado mediante la transferencia de ciertas habilidades y destrezas técnicas a través de la proliferación de cursos, seminarios y talleres de capacitación.³⁰³ Estas actividades de formación del voluntario están previstas en la ley 17.885 sobre el voluntariado social que fuera mencionada párrafos atrás.

5. Individualización de las prestaciones previendo el aporte y el cumplimiento de contrapartidas por parte de los beneficiarios. En ese sentido, se convoca a la participación social de familias, vecinos, asociaciones civiles, operadores profesionales, etcétera, a partir de la reivindicación de solidaridades territoriales, con la finalidad de disminuir los efectos objetivos de la pobreza y mantener el equilibrio de las cuentas públicas. Por otro lado, acompañando al discurso de la solidaridad, aparece la responsabilización de los actores sociales en tanto protagonistas de su destino. En la misma medida en que se individualiza la protección, se naturaliza la pobreza y la familia, siendo comprendidas y analizadas autorreferencialmente, es decir, por fuera de las estructuras, las dinámicas y las fuerzas sociales que las configuran.

De algún modo, la introducción del enfoque de riesgo en la gestión de lo social es expresión de una forma particular de entender la pobreza como resultado de *handicaps* individuales y déficits de socialización, tal como se ha visto a lo largo de este trabajo. Asimismo, el desarrollo de sistemas de información y estrategias de gobierno electrónico son parte del proceso de transformación tecnológica requerido por las formas de protección social individualizada: incorporación del beneficiario en una base documental y control de las contraprestaciones establecidas. De este modo, estos dispositivos de gestión social, tal como fuera afirmado, jerarquizan el papel de los operadores político-administrativos subordinando y regulando de forma creciente los espacios de relación cara a cara correspondientes a los operadores clínico-asistenciales.

302 «La ministra de Desarrollo Social [...] comentó que cuando se empezó a realizar el relevamiento de datos para el PANES muchas de las personas lo hicieron voluntariamente. Expresó además, que a través de las políticas sociales que implementó este gobierno, se ha logrado mucho en el combate de la pobreza». Disponible en: <<http://www.mides.gub.uy>>. Consulta: 18/12/2009.

303 A modo de ejemplo, en nota publicada por el diario *El País*, el 12/5/2009 se afirma que «el Mides capacitará a jóvenes para ayudar a erradicar el hambre». Se desarrolla también, con apoyo y financiamiento de organismos internacionales (PNUD), el proyecto de promoción del voluntariado, entendido como un elemento central para el desarrollo nacional.

6. Desmaterialización de los servicios de protección social. Del mismo modo en que se responsabiliza a individuos y familias en la resolución de problemáticas complejas, se carga y responsabiliza a los operadores clínico-asistenciales por el abordaje de estas problemáticas: ser creativos es la consigna, así como llegar a la población de mayor riesgo, transferir herramientas y conocimientos que posibiliten cambios en la vida cotidiana en un contexto de recursos escasos. De este modo, las estrategias desarrolladas no contemplan, en su verdadera magnitud, la complejidad de las situaciones a abordar cuando la respuesta central consiste en un repertorio de acciones educativo-promocionales en desmedro del necesario acompañamiento de transferencias de recursos asistenciales:

Se generan espacios donde las madres participan, se encuentran, hay una mínima organización colectiva. De todos modos es trabajar como con la nada, no genera nada en términos asistenciales, eso de la desmaterialización de las políticas, tiene un techo ahí que es refuerzo, y creo que con la modalidad diaria no pasa, porque contiene la alimentación y de alguna manera genera un servicio concreto, y es como difícil ver la utilidad en término de servicio concreto de esta modalidad semanal (Entrevista a informante calificado. Programa Infamilia).

Las transformaciones de los sistemas de protección social encuentra en los debates profesionales variantes discursivas que, en líneas generales, se corresponden con los lugares ocupados en la división del trabajo técnico al interior del dispositivo. Por un lado, se observa una refuncionalización de discursos que históricamente se tradujeron en demandas de los operadores clínico-asistenciales, como el trabajo en el territorio, desde la propia cotidianeidad de la población, con la participación de la comunidad y de los beneficiarios, etcétera, y que hoy son parte de las estrategias de intervención propuestas desde instancias técnico-burocráticas. Grassi refiere a esta «refuncionalización discursiva» al analizar las críticas hacia las instituciones de protección social formuladas desde el pensamiento conservador: los discursos resignifican términos que han sido patrimonio del lenguaje progresista, registrándose, de este modo, una «pérdida de eficacia simbólica de los discursos de izquierda que se reconstituyeron como conservadores y defensivos ante las transformaciones orientadas por aquellas tradiciones y filosofías» (2003: 35).

Por otro lado, ciertas prácticas, muchas veces rechazadas y negadas en los discursos de los operadores clínico-asistenciales aparecen hoy reivindicadas por estos. Tal es el caso de las prácticas profesionales de carácter asistencial: «Antes decíamos no al asistencialismo pero hoy

decimos que el niño tiene que comer todos los días» (Entrevista a trabajadora social. Centro CAIF).³⁰⁴

La creciente intrusión de los sistemas abstractos en el hogar está fuertemente asociada a la también creciente desmaterialización de los servicios sociales. Como fuera dicho, el gasto público social se ha comportado como variable de ajuste a la política económica: de ahí el proceso de desmaterialización de los servicios destinados al área y el peso creciente que adquiere la transferencia de herramientas simbólicas para el autocuidado, sobre todo en los años inmediatos que sucedieron a la crisis del 2002. Este aspecto será retomado al analizar la transferencia de contenidos simbólicos hacia las familias y las comunidades. A modo de ejemplo, pueden citarse los programas de transferencia educativa sobre huertas orgánicas y de promoción de la nutrición balanceada impulsados por el INDA durante la crisis de 2002 y los años siguientes. Ninguno de estos programas preveía las transferencias de insumos ni de alimentos, llegándose incluso a recortar y restringir las que ya existían. El tipo de acciones propuestas estaba en consonancia con el peso del INDA en el gasto total en infancia, el cual se situaba en torno al 2 % (Azar *et al.*, 2006: 39).

El hogar y la comunidad como espacios privilegiados para gobernar a los ingobernables

El hogar es entendido como un espacio de intervención institucional para el desarrollo de las acciones promovidas desde el Plan CAIF,³⁰⁵ significando la intrusión de sistemas abstractos en el sentido que Giddens (Beck, Giddens y Lash, 1997: 79-80) atribuye a la expresión: desplazamiento y reapropiación del conocimiento experto social especializado. Se concibe al Plan CAIF como una política social centrada en la promoción del desarrollo infantil con el objetivo de prevenir la aparición de alteraciones, minimizar el efecto de los factores de riesgo y potenciar los factores protectores: «De este modo, [...] se invierte en forma temprana en el desarrollo infantil; da cumplimiento a los derechos humanos en general y a los derechos del niño en particular y *transmite valores morales y sociales*».³⁰⁶

304 En la evaluación del estado nutricional de los niños atendidos por el Plan CAIF, realizada por el INDA en 2009, se afirma: «Los problemas nutricionales detectados siguen en su mayoría la tendencia que se viene manifestando en los niños desde hace diez años [...] Se observa una alta prevalencia de niños/as con retraso de crecimiento (talla baja). Esto afecta a 13,6 % de la población total (6 veces más de lo esperado) y a 16,4 % de los menores de dos años (siete veces más de lo esperado).» Disponible en: <<http://www.inda.gub.uy/indaweb/images/evaluacion%20caif.pdf>>.

305 Para el presente análisis se toma como referencia el documento elaborado por la psicomotricista Elisa Sanguinetti: «Abordaje en el Hogar», Febrero de 2007, Montevideo: La Platense.

306 Un lugar para aprender y crecer jugando. Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF (1998: 7).

El hogar como espacio de intervención escenifica el «encuentro entre dos saberes: el cotidiano de las familias y el técnico del equipo», que deberán «conjugarse, ensamblarse en una propuesta que provenga del diálogo, el intercambio y la negociación». El trabajo asistencial en el hogar se fundamenta en las dificultades de las familias para dar continuidad a su asistencia al centro: dispersión geográfica, enfermedad del niño o de su referente familiar, dificultades climáticas y «también nos referimos a familias que se encuentran en situación de desesperanza y aislamiento». El trabajo asistencial en el hogar con las familias en estas situaciones debe tender a integrarlas al centro, evitando caer en «una postura de asistencialismo y focalización no buscados». Se debe promover «un mayor compromiso por parte de los padres, en cuanto a poder cumplir un horario, sostenerse en el tiempo, anticipar encuentros, organizar su vida cotidiana en forma diferente para poder participar de forma más activa en los talleres del centro». Asimismo se afirma que el modelo que orienta la intervención en el hogar toma los principios de la atención primaria de la salud.

Dos cuestiones relevantes a señalar hasta el momento:

1. aparecen elementos que hacen referencia a la necesidad de captar aquella población «ingobernable», es decir, aquellos sectores de población «en situación de aislamiento» o de «mayor riesgo», promoviendo un mayor «compromiso», y
2. el modelo de intervención en el hogar es fuertemente medicalizador de los aspectos del desarrollo infantil, tanto por los saberes en los que se sustenta como por los principios orientadores de la acción anclados en las estrategias características del enfoque de riesgo.

Se entiende por población ingobernable aquella que, en términos de Douglas (1996: 10), define por sí misma sus normas de riesgo razonable, permanenciando más o menos por fuera de un campo de visibilidad (y vigilancia) institucional: «cuanto más aislada está una persona, cuanto más débil y dispersa es su red social, menos sujetas están sus decisiones al escrutinio público, y más define él mismo sus propias normas de riesgo razonable».

La preocupación por captar esta población ingobernable está presente como una constante en los discursos de los entrevistados y en los documentos analizados. Los ingobernables son los «aislados», los «desesperanzados», los que «no golpean las puertas de las instituciones». En otras palabras, son aquellos que se encuentran en los bordes de la sociedad; son quienes no se «exponen» a los discursos normalizadores institucionales, porque ni siquiera se convierten en beneficiarios de los servicios sociales.³⁰⁷

307 «No sé si se llega a los más carenciados. Algunos casos sí, otros no tanto. Porque en definitiva los más carenciados no acceden mucho a este tipo de servicios por el desconocimiento o porque tienen miedo. Cuando se empieza con las mínimas exigencias de decirles cómo los tienen que traer día a día, como que a veces eso les provoca la limitante de no venir más [...]. La gente que viene tiene hábitos de trabajo y tienen otra forma de vida [...]» (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

[...] muchas veces las familias más excluidas quedaron afuera y no les prestábamos demasiada atención. Son familias que precisan otro tipo de herramientas para poderlas trabajar. Si yo trabajo con la población que me golpea la puerta, estoy trabajando con familias donde están presentes factores de protección. Todos son pobres, pero el tema es que estamos trabajando con los que están mejor, sin integrar a los excluidos. (Entrevista a informante calificado. Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF).

El trabajo asistencial en el hogar es una de las herramientas propuestas con estas familias.

Las familias de mayor riesgo tienen prioridad dentro de la población objetivo. Estas familias, generalmente, no están integradas a las instituciones, ni llegan a los programas. Un desafío entonces es lograr su incorporación. Durante el proceso de supervisión-seguimiento de los equipos, surge la implementación de lo que se denomina «estimulación a domicilio», «talleres ambulantes», «visitas domiciliarias».³⁰⁸

El temor a la fractura social y sus posibles efectos en la (in)seguridad civil subyacen a este requerimiento permanente por brindar «estructuras dadoras de sentido» a quienes se encuentran por fuera de las instituciones típicas de integración social.³⁰⁹ Son las características de esta población las que vuelven necesario el trabajo asistencial en el hogar: se trata de población «excluida» que se mantiene por fuera de las pretensiones de gobierno poblacional, permaneciendo ajena a todo esfuerzo institucional de someterla a un campo de visibilidad. La preocupación contemporánea por la exclusión recuerda a aquella mantenida a principios del siglo XIX, centrada, como fuera dicho, en torno, no solo a la carencia material, sino y fundamentalmente, a la baja adhesión de los pobres a los valores dominantes de la sociedad (Morás, 2000). Al respecto, en una publicación reciente del GIEP difundida en la página web del Plan CAIF, se reproduce

308 *Un lugar para aprender y crecer jugando*. Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF (1998: 21).

309 La asociación entre «población ingobernable» e «inseguridad civil» se expresa en la preocupación por el trabajo en el hogar desde el CAIF y las recomendaciones que al respecto se formulan en el documento *El escenario del otro: ¿peligroso o desconocido?*: «A modo de ejemplo citamos una premisa: “En este barrio no se puede andar porque los chiquilines fuman pasta y andan armados”».

¿Cómo analizamos este supuesto que generaliza a la población en el porte de armas, en el consumo de pasta, en el territorio y en el tiempo? Debemos preguntarnos: ¿Todos los chiquilines consumen pasta? ¿Sabemos que algunos no lo hagan? Seguramente se nos acote la población o se nos modifique la percepción inicial. ¿El consumo se realiza en forma grupal? ¿En qué horarios el equipo ha visto o sabe que se realiza? ¿Sabe el equipo en qué lugares se agrupan los usuarios de drogas para consumir? ¿Reconoce el equipo si todos los usuarios de drogas son violentos o solo algunos de ellos lo son? ¿O ninguno? ¿Quiénes están armados? ¿Todos los chiquilines del barrio o solo algunos? ¿O solo uno? ¿Quién es? ¿Dónde vive? ¿Dónde para? ¿Sabemos en qué circunstancias usa el arma? Este análisis y relevamiento de datos por parte del propio equipo e informantes calificados debe poder traducirse en una identificación de indicadores de peligrosidad» («Crecer y aprender juntos desde diferentes escenarios. El centro y el hogar. Desafíos y nuevas realidades», Sapriza *et al.*, Plan CAIF, 2009: 49).

una tabla que ilustra el crecimiento de los valores de los excluidos y la reducción de los de clase media entre 1985 y 2008.

Evolución de los valores en Uruguay según Talvi³¹⁰

| | 1985 | 2008 |
|------------------------|------|------|
| Valores de clase media | 82% | 67% |
| Valores de excluidos | 16% | 32% |

Es así que estos grupos excluidos no pueden ni merecen, por razones de gobierno, ser tratados como «ganadores de la reflexividad» (Beck, Giddens y Lash, 1997), al menos en lo que respecta a la definición de sus propias normas de riesgo razonables. Los «perdedores de la reflexividad» no acceden a redes de información y comunicación y, por lo tanto, no cuentan con recursos para gestionar los riesgos en sus trayectorias biográficas. De este modo, se justifica la necesidad de promover estrategias capacitadoras y socializadoras cuando el problema de la exclusión es comprendido en su faceta moral y valorativa.

Al mismo tiempo, la insistencia por captar a los «ingobernables» está determinada por la propia característica focalizada del servicio y los niveles de cobertura alcanzados. En el capítulo tres se señaló que el 64,8 % de los niños entre cero y tres años vivía en situación de pobreza en el año 2005, mientras que en 2009, el nivel de cobertura alcanzado en Montevideo por el Plan CAIF no supera el 25 % de su población objetivo.³¹¹

El trabajo asistencial en el hogar también se fundamenta en la riqueza del trabajo de los equipos al acercarse a un conocimiento más acabado de la vida cotidiana del niño y sus familias. Se apela a la creatividad de los equipos para dar respuesta a las necesidades del niño y su familia y se promueve el uso de materiales y técnicas sencillas que pueden encontrarse en el mismo hogar. Seguidamente se reconoce que «este punto puede resultar discutible cuando hablamos de familias pobres, pero parece importante iniciar un vínculo con ellas a través de los objetos, espacios y tiempos que constituyen su vida cotidiana».³¹² Se señala la necesidad de trabajar con el referente familiar adulto y desarrollar momentos reflexivos para que logre «visibilizar las oportunidades que ofrece su propio entorno».

La incursión en el hogar también es valorada, porque favorece la resolución de posibles discrepancias entre los factores de riesgo, en tanto construcción abstracta, y su asociación con el caso vis a vis

310 Talvi *apud* Roba, O. «Desarrollo infantil y fragmentación social en la sociedad uruguaya actual» (2009: 12). Disponible en: <<http://www.plancaif.org.uy/documentos/>>. Consulta: 12/4/2010.

311 Si bien los datos no son exactamente comparables, pues uno refiere a la realidad nacional y otro a la cobertura en la capital, permiten una aproximación a la brecha que existe entre el total de la población objetivo y los niveles de cobertura efectivamente alcanzados por el Plan CAIF.

312 Elisa Sanguinetti: *Abordaje en el Hogar*. Disponible en: <www.plancaif.org.uy>.

Entonces esto de la promiscuidad, la mala información sobre el nacimiento, el varón, el problema del aseo en la vivienda, estos también son indicadores que salen de la observación. Esto del aseo de la vivienda tiene que ver con el problema de la pobreza, pero también con aspectos internos de la persona, más que con aspectos de la pobreza. Por eso la observación en el hogar es algo interesante, porque una casa puede ser muy sencilla, pero sin embargo tener cierto orden [...] no hay signos de abandono (Entrevista a informante calificado. Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF).

Asimismo, la pretensión de integralidad del dispositivo supone la articulación con otros dispositivos institucionales y sus agentes profesionales. De este modo, se propone la intervención simultánea y pretendidamente coordinada de varios servicios que operan en el territorio, sobre todo, con las familias clasificadas como de «riesgo». Surge de los documentos institucionales la necesidad de coordinar institucionalmente las intervenciones y se promueve la «visita en el hogar» como estrategia cuando la familia no se acerca a los servicios o lo hace de forma irregular y asistemática. El desarrollo de tales estrategias permitirían suponer que estas familias se ven expuestas a la presencia casi cotidiana en su hogar de distintos agentes clínico-asistenciales. Sin embargo, de las entrevistas realizadas surge que esta «invasión» acontece puntualmente en algunas situaciones familiares dada la escasa carga horaria de los operadores en relación con la magnitud de la problemática a enfrentar y el volumen de población atendida.³¹³ La autonomía relativa de los operadores clínico-asistenciales también se constituye en un factor que opera en este sentido. El trabajo técnico en el hogar es uno de los campos donde se expresan con mayor fuerza las resistencias de los agentes clínico-asistenciales, colocando límites al uso de este recurso con fundamentos que transitan por los aspectos ético-profesionales, o el rechazo a lo que entienden como una forma de «controlar» a los pobres, o razones atribuidas a las características del proceso que están llevando adelante con cada familia.

Junto con la intervención en el hogar se promueve el trabajo en la comunidad. El abordaje comunitario procura identificar, aprovechar y fortalecer las redes sociales en las que se encuentran insertas las familias, analizando las funciones que estas redes cumplen (información, sostén, etcétera) y estableciendo coordinaciones interinstitucionales.

La comunidad es vista como un espacio en el que es posible la construcción de consensos sobre los problemas que la afectan:

313 «No se llega a dar una invasión de agentes profesionales en el hogar. No se da porque la pobreza es mucha [...] Igual hay algunas situaciones familiares que va el facilitador, el agente de seguimiento de salud pública, la maestra comunitaria, interviene el socat. Algunas familias son hipervisitadas e intervenidas. Pero no se da tanto porque hay pobreza para rato. La integralidad podría estar dada desde el territorio pero, en realidad, cada componente está tan fragmentado y dependiente de la sectorialización de la política que todo atenta para que se de esa integralidad» (Entrevista a informante calificado. Programa Infamilia).

Hay un nuevo orden a establecer que incluya la diversidad: «co-operamos», «co-laboramos», «co-ordinamos»[...] significa conectar espacios para que diversas maneras de operar puedan entrar posiblemente al inicio en conflicto pero que luego nos permita lograr un orden en conjunto (*Construyendo ciudadanía desde las redes*, Plan CAIF, 2009: 8)

En los documentos analizados, el trabajo en red es presentado como estrategia de abordaje familiar y comunitario, entendiendo por tal el desarrollo de prácticas que responden «a la necesidad de permitir que la gente se ayude a sí misma, utilizando sus propios recursos» y rescatando la participación como un instrumento de «desarrollo, empoderamiento y equidad social». También la referencia al capital social ingresa en este campo semántico: «En definitiva, todos los capitales están relacionados, aunque es sobre el capital humano y social sobre los que están centrados muchos de los planteos, señalando que la calidad de los recursos humanos y las instituciones, influyen poderosamente en los procesos de desarrollo de un país». ³¹⁴

Con el despliegue de estrategias capacitadoras educativas, de incremento del capital social, de superación de déficits de socialización, se pretende anticipar posibles problemas en el desarrollo infantil. Información sobre las etapas del desarrollo, sobre una dieta equilibrada, sobre cómo estimular al niño, etcétera son un eje central de la respuesta institucional. En ese sentido, la intrusión de los sistemas abstractos en el hogar se vincula, de algún modo, con el proceso de desmaterialización de gran parte de los servicios de protección social. La transferencia de ingresos o bienes pierde relevancia frente a la transferencia de contenidos simbólicos para el desarrollo de estrategias de autocuidado.

En el año 2006 se comienzan a realizar Jornadas de Reflexión sobre la Práctica con los equipos de todos los centros, y capacitaciones dirigidas a los equipos de los nuevos CAIF, otorgando un especial énfasis al abordaje comunitario, a la participación comunitaria y al trabajo en equipo [...] también se trabaja en una propuesta denominada Espacio Colectivo para Adultos, proyectos sociocomunitarios. Dicha propuesta se fundamenta en el hecho de que en buena parte de los centros el trabajo con los adultos está centrado casi exclusivamente en su rol paterno, sin contemplar que este se desempeña desde un sujeto que es integral y que el modo singular de ser padre o madre lo es en el marco de sus condiciones concretas de existencia, de su historia y proyecto vital. Se parte de la base, entonces, de que

314 «A relação que se estabelece entre a “teoria do capital humano” e a “teoria do capital social” está na concepção de que investir em pessoas, na capacitação da força de trabalho mais competitiva, reflete na melhoria das condições de trabalho e no aumento da produtividade que, conseqüentemente, vai refletir na melhoria da qualidade de vida do indivíduo e de sua família, reduzindo os “problemas sociais”, uma vez que se desenvolve a capacidade de controlar os “ativos” sociais ou de gerar “capital social”». (Motta, 2007: 186). La autora desarrolla en su tesis las relaciones entre el auge de la «teoría del capital social» y el papel de los organismos internacionales en la promoción de nuevas estrategias, a partir de la década de los noventa, para hacer frente al combate a la pobreza.

trabajar sobre esos aspectos incide en el desarrollo del niño. El eje puesto en lo grupal, en la desnaturalización de situaciones, vivencias y modos de ver el mundo, y en las transformaciones subjetivas involucradas, pretende, desde esta propuesta, trascender acciones compensatorias para generar procesos genuinos de inclusión social.³¹⁵

Estas propuestas pueden ser entendidas como «soportes materiales de un discurso ideológico que fortalece la divulgación de un modo de vida» (Iamamoto, 1992: 109) y encuentran en la evaluación del riesgo contenidos específicos a ser transportados con la mediación de los agentes clínico-asistenciales. Estos soportes materiales de un discurso ideológico cumplen una función de regulación de los espacios de definición de riesgos, pues no es aceptable dejar en manos de esta población clasificada como de «riesgo social», o «deficiente» en el sentido que le atribuye Castel, la definición de «sus propias normas de riesgo razonable» (Douglas, 1996: 10). En otras palabras, estas propuestas crean y recrean espacios de sociabilidad dirigidos a minimizar la ausencia de estructuras dadoras de sentido: «La modalidad semanal lo que tenía de bueno era que los tipos iban a la casa de la gente. Había gente que no había salido del asentamiento y juntarse con otro era un cambio impresionante en términos de su perspectiva de lo que es el mundo» (Entrevista a informante calificado del Programa Infamilia).

Las políticas de inserción social focalizada funcionan con una lógica de discriminación positiva —o en términos de Grassi (1994), operan regulando la exclusión— tendente a insertar a los sujetos en un «submundo institucional o basado en instituciones» (Berger y Luckman *apud* Castel, 1997: 437) que ofrezcan instancias de socialización secundaria (Castel, 1997)³¹⁶ donde la definición de «normas de riesgo razonable» (Douglas, 1996) esté sujeta a discursos ideológicos institucionalizados. Estas instancias de socialización secundaria son concebidas como compensatorias de los «defectos» de una socialización primaria en el seno de familias de riesgo. Las políticas de inserción social focalizada intentan así sustituir el papel desarrollado por el trabajo en tanto estructura dadora de sentido, no logrando disimular su fragilidad en tal sentido.

La ampliación de los ámbitos de intervención técnica es fruto de la necesidad de captar aquella población «ingobernable». Esto se apoya en la pretensión de integralidad de las políticas y los programas destinados a la población en situación de riesgo y en la consideración de que estos instrumentos deben extenderse a la vida cotidiana de las familias.

Las estrategias de intervención propuestas parecen inscribirse dentro de lo que Giddens (Beck, Giddens y Lash, 1997: 233) denomina medidas capacitadoras para contrarrestar el subprivilegio: la transferencia de información y conocimiento para hacer frente a la apertura al riesgo y la incertidumbre es

315 *El rol del psicólogo en los centros CAIF*, 2009: 31.

316 Según Castel (1997: 421), las políticas de inserción son inconsistentes para alcanzar la integración (cabe señalar que si bien hace referencia a políticas de inserción ocupacional, no se refiere exclusivamente a estas con dicha denominación). Aquí se entiende, tal como se expresó anteriormente, que más que inconsistencias, se trata de un cambio de objetivos donde el objetivo de integración cede espacio ante el objetivo de seguridad.

privilegiada respecto a los mecanismos de redistribución de la riqueza. De este modo, en el pensamiento del autor, se jerarquiza el desarrollo de sistemas expertos³¹⁷ capaces de suministrar la información y el conocimiento para la toma de decisiones biográficas.

Las siguientes expresiones fueron vertidas en una ponencia realizada por integrantes del GIEP y difundida a través de la página web del Plan CAIF. Son un claro ejemplo del peso asignado a las estrategias de reducción de la pobreza y a las intervenciones sobre los vínculos, las relaciones, los valores y las prácticas cotidianas:

[E]s posible señalar que:

- la mejora del ingreso y la inserción laboral constituyen aspectos esenciales del proceso de reducción de la pobreza e integración.
- pero la corrección de estos factores no actúa de manera automática sobre los procesos de vida de las personas y menos aún de los niños, cuyo desarrollo está mediado por la calidad de los vínculos o relaciones interpersonales que establece con su familia, sus vecinos y con instituciones educativas.

El aumento de la transferencia de dinero no ha sido suficiente para revertir el impacto de las condiciones de pobreza sobre el desarrollo infantil [...] actuar sobre el desarrollo infantil, como ya se subrayó al analizar la perspectiva de las neurociencias, implica incidir sobre la calidad de los vínculos, los modos de relacionamiento, los valores, normas y prácticas cotidianas, las relaciones interpersonales y otros aspectos estructurales y determinantes.

La objeción colocada sobre los programas de transferencia de ingresos e inserción laboral parecen ir en la misma línea que los planteos de Giddens sobre cómo combatir el «subprivilegio»: capacitación, información, reversión de déficits de socialización, incremento de las capacidades de los individuos para su desempeño como padres y madres, etcétera, es el tipo de respuesta a ser privilegiada en la intervención.

En el mismo documento se identifican las características de los «programas integrales exitosos» en el área de la primera infancia.³¹⁸ Reforzando la idea anteriormente planteada, allí se destaca que los mejores resultados se alcanzan cuando el «tipo de intervención» llevado adelante es «combinado»:

[...] se ha puesto en evidencia, por ejemplo, que no son lo mismo los programas e intervenciones que se centran en el origen de los problemas, que intentan ir a la raíz de los problemas, que aquellos que solamente se basan en una intervención puntual dirigida a resolver un

317 «Al decir sistemas expertos me refiero a sistemas de logros técnicos o de experiencia profesional que organizan grandes áreas del entorno material y social en el que vivimos» (Giddens, 1994: 37).

318 Las características de los programas más exitosos son: la precocidad (intervenir cuanto antes en la situación de los niños), la intensividad, la intervención sobre la población más desfavorecida («focalización»), el empleo de personal calificado y bien remunerado.

problema puntual, sin ir a su génesis o a sus determinantes. Construir una vivienda puede proteger de las inclemencias ambientales, pero no asegura que esta se transforme en un espacio vital favorecedor del desarrollo y bienestar del niño. Y ahí podemos pensar en esto que decíamos hoy al principio, una cosa es la transferencia de dinero y otra cosa es intentar intervenir en las relaciones o en la calidad de los vínculos de los niños.

Los sistemas expertos, y fundamentalmente aquellos apoyados en los logros técnicos y en la experiencia profesional acuñados por las profesiones de la asistencia, pueden hacer del *estilo de vida* un instrumento normalizador (Mitjavila *et al.*, 2004: 75). De este modo, la elección de estilos de vida, en tanto imperativo de la era tardomoderna, encuentra en los sistemas expertos ciertos parámetros que balizan dicha elección. Giddens (Beck, Giddens y Lash, 1997: 66) sostiene que los sistemas abstractos modernos «crean amplios espacios de relativa seguridad para el mantenimiento de la vida cotidiana» y, de este modo, reducen los aspectos perturbadores del riesgo.

La intrusión de los sistemas expertos adquiere un énfasis creciente en condiciones de modernidad tardía, donde los procesos de destradicionalización, de puesta en cuestión del sentido de las instituciones tradicionales de integración social, de transformación en los soportes colectivos de integración y protección social, colocan al individuo la exigencia de construcción biográfica, al tiempo que pulverizan toda referencia colectiva que otorgue significación, sentido y soporte de orden colectivo al proyecto individual. En ese sentido, la intrusión de los sistemas expertos en el hogar es aquí comprendida como un esfuerzo deliberado por reconstruir sentido socialmente compartido, creando espacios de relativa seguridad en la vida cotidiana. La intrusión de los sistemas expertos en el hogar, sobre todo cuando se trata de grupos de población ingobernable, se constituye en una creciente exigencia institucional sobre la práctica de las profesiones asistenciales. Estas están llamadas a desempeñarse como puentes para conectar a quienes se mantienen alejados de cualquier campo de vigilancia institucional, es decir, a los «ingobernables», con estructuras institucionales capaces de formatear el repertorio de estilos de vida disponibles para estas poblaciones. El conocimiento experto es convocado para transferir contenidos simbólicos, mediados por la práctica de los operadores clínico-asistenciales, orientados a modelar los estilos de vida de aquella población ingobernable que se mantiene más o menos alejada de los universos de sentido socialmente dominantes.

La centralidad de la familia y su incapacidad relativa justifica la intervención sociopolítica. La familia es tratada como un objeto a modelar mediante estrategias que ya no significan una expropiación de funciones familiares por parte de las instituciones sociales —modalidad más bien característica del Estado de bienestar y bien señalada por Lasch (1984)—, sino que proponen la «intrusión de sistemas abstractos» en el hogar para capacitar a la familia en el desarrollo de sus funciones. Se advierte como tendencia el tránsito desde modalidades de intervención básicamente sustitutivas de la familia hacia modalidades básicamente prescriptivas sobre

la familia (Vecinday, 2003: 71): «Nas últimas décadas, quando a família ficou no limbo, era quase un consenso que Estado ou mercado poderiam substituir a família no seu papel formador [...] Hoje se retoma a família como ancoragem principal na socialização de seus membros»³¹⁹ (Carvalho, 2000: 17).

De esta forma, las intervenciones se centran en la transferencia de herramientas hacia las familias para modificar aquellos comportamientos considerados de riesgo. En este sentido, se pretende desarrollar procesos de aprendizaje destinados a las familias consideradas de mayor riesgo. Entender el riesgo como algo contingente y, por lo tanto, evitable permite el desarrollo de intervenciones institucionales en el contexto de lo cotidiano, donde «la referencia al saber tiene una función legitimadora indispensable en tanto que confiere garantía científica a un juicio normativo» (Castel, 1984: 131). Esto hace que las pretensiones-prescripciones provenientes de la evaluación del riesgo se conviertan en pretensiones-prescripciones de carácter moral (Douglas, 1996).

La evaluación del riesgo se constituye así en una nueva expresión de los procesos de manipulación de las conductas individuales en el conjunto de la vida cotidiana: la administración de lo cotidiano se constituye en espacio de gobierno a través de la intervención del Estado y de las prácticas profesionales que la medianizan. En este contexto, se revalorizan viejas técnicas de intervención profesional que sitúan a la familia en su domicilio, en su hogar, en su contexto cotidiano; se reconoce la centralidad de la vida cotidiana en tanto escenario donde se producen y actúan las relaciones sociales. Históricamente el trabajo asistencial en el hogar y la visita domiciliaria han estado asociados al quehacer profesional de los trabajadores sociales. En la actualidad se multiplican los agentes profesionales que reconocen el espacio íntimo del hogar como un espacio de intervención profesional, reflejando la demanda que desde los dispositivos institucionales recae sobre sus prácticas: psicólogos, psicomotricistas, educadores y maestros son convocados a incluir el hogar y también la comunidad como espacios a modelar.

La intervención técnica entra al hogar de forma tal de prescribir comportamientos en el cotidiano familiar que permitan la superación de problemáticas, activando los propios recursos de la familia. Se apuesta a la construcción de dispositivos basados en la recuperación de formas de protección social cercana, invocando la responsabilidad y la solidaridad de las familias, la comunidad y las organizaciones locales.

En el marco de un acelerado proceso de pauperización de la clase que vive del trabajo, el centrarse en las capacidades y los recursos familiares y comunitarios, se constituye en un intento de amortiguar las demandas hacia un Estado que ha visto reducida y precarizada su intervención sociopolítica directa. El proceso de desmaterialización de los servicios sociales es simultáneo al proceso de pauperización que afecta a grandes sectores de población. La precarización

319 En las últimas décadas, cuando la familia permaneció en el limbo, era casi un consenso que Estado o mercado podrían sustituir a la familia en su papel formador [...]. Hoy se retoma a la familia como anclaje principal en la socialización de sus miembros.

de los servicios sociales y asistenciales resignifica el contenido de las intervenciones y las prácticas profesionales mediante la transferencia de herramientas para afrontar la crisis. Lo que sigue corresponde a la fundamentación de un programa Nutrición y Lactancia Materna a ser desarrollado por el INDA como estrategia para enfrentar la crisis del año 2002:

La cantidad de frutas y vegetales que las personas consumen tiene una influencia importante en su salud [...] Puede parecer difícil proponer estas recomendaciones en poblaciones de bajo nivel socioeconómico. Sin embargo, con un enfoque de equidad, es importante que estas poblaciones conozcan la oportunidad que tienen de mejorar su salud a través de la alimentación. El desafío será fortalecer las propias capacidades para acceder a una alimentación saludable. Esto pasa por un lado por el análisis de la distribución del gasto en alimentación y en la búsqueda de su optimización en términos nutricionales. Pero por otro lado, es factible pensar que la comunidad organizada, e informada acerca de los múltiples beneficios del consumo de frutas y verduras, se pueda organizar para trabajar a nivel de la implementación de huertas comunitarias. Si se piensa además en los altos niveles de desempleo actuales, este hecho podría contribuir a generar ocupación, a mejorar los ingresos, a elevar la autoestima, al tiempo que fortalecería las redes comunitarias. Es decir, beneficios que van mucho más allá de alimentos para el autoconsumo.³²⁰

En ese sentido, la precarización de los servicios sociales y asistenciales en períodos de crisis, tal como la ocurrida en el año 2002, confirma la tendencia de reducción del gasto que los acompaña, tal como se afirmó al analizar el comportamiento del gasto social al inicio del presente capítulo.

La estrategia propuesta por el INDA en aquel entonces es un claro ejemplo que ilustra lo analizado en estos últimos párrafos. Transferencia de información, fortalecimiento de las propias capacidades, organización de la comunidad y estrategias de autocuidado son algunos de los componentes que también pueden identificarse en las más recientes propuestas de (des)protección social.

En síntesis, los contenidos desarrollados y analizados a lo largo de este capítulo contribuyeron a comprender la emergencia del Plan CAIF como respuesta al fenómeno de la infantilización de la pobreza y sus efectos sobre el desarrollo de la infancia. Asimismo, la preocupación por la infancia pobre y su pobre desarrollo está fuertemente asociada al especial comportamiento y estructura demográfica de los uruguayos. Somos un país de viejos y gran parte de nuestros niños nace y crece en condiciones de pobreza. Este desbalance intergeneracional coloca desafíos a mediano plazo sobre los procesos de reproducción de la vida social, en general y de la fuerza de trabajo, en particular.

También se analizó la trayectoria del Plan CAIF, recuperando aquellas formas institucionales que lo antecedieron y sirvieron de modelo, para luego profundizar en la transformación de aquellas bases institucionales de origen y su

320 Plan CAIF. *Nutrición y Lactancia Materna. Marco Conceptual*, octubre de 2002.

creciente proceso de tecnificación, a la luz de las orientaciones de política social típicas de los noventa.

Asimismo, el desarrollo de saberes sobre el desarrollo psicomotor en la primera infancia —con la introducción del enfoque de riesgo— y la incorporación de los avances en la informática —en la reestructuración de los sistemas de información y en las iniciativas de gobierno electrónico—, han sido interpretados como mecanismos de individualización en el campo social.

Conclusiones

*Y es cierto: estos procesos
(individualización y comunitarización
de la protección) fueron dando forma
a una transformación —fuertemente disputada—
de las formas de organización de la vida social, de
las maneras de pensarla y de concebirla
como legítima, de lo que era posible esperar,
a qué era posible acceder
y de lo que valía la pena demandar.
Mientras tanto, no creo que pueda esperarse
de la autoprotección (ni que se le pueda reclamar)
que su resultado sea una sociedad más solidaria.
Para eso, no hay medio más poderoso
de generación de solidaridades
que la desmercantilización, que no proviene
de la autoprotección sino, al contrario, de derechos
más o menos incondicionales. Y en esa línea, pre-
cisamente, es que ha quedado todo por recuperar,
por reconstruir, por discutir, sin duda:
por someter a evaluación
los juicios y las preferencias.*

Danani (2008)

Comprender las transformaciones societales que nos permiten hablar hoy en día de formas individualizadas de protección social exigió un recorrido por el cual fue posible pensar en la cuestión del riesgo en el marco de los procesos de destradicionalización e individualización que caracterizan este momento del desarrollo de la modernidad. Individualización, destradicionalización y riesgo constituyen tres ejes de análisis que entedimos centrales a la hora de dar cuenta del contexto en el que se procesan las principales alteraciones institucionales y tecnológicas de las formas de protección social.

En oposición a las certezas proporcionadas por las tradiciones, se abre una incertidumbre radical expresada en la emergencia del riesgo en tanto apertura de escenarios probables a partir de construcciones autobiográficas mediadas por decisiones individuales.

Nadie podrá dejar de percibir lo trágico de esta desfuncionalización que consiste en el hecho de que hombres cuya existencia y autoconsciencia están ligadas a un conducta tradicional determinada, que llevó a sus padres, y quizá también a ellos mismos en su juventud, al éxito y a una autoafirmación suficiente, se vean, con el mismo comportamiento, condenados ahora al fracaso y a la decadencia, en un mundo que se ha transformado en virtud de causas ininteligibles (Elías *apud* Svampa, 2005).

El desmoronamiento de las tradiciones contribuye a reforzar el proceso de individualización, dado que la exigencia de autoconstrucción de una narrativa del yo es producto de la puesta en cuestión de narrativas colectivas construidas en función de condiciones similares de vida para grandes grupos de población, lo que vuelve predecibles las trayectorias vitales de los individuos a partir de su pertenencia de clase.

La incertidumbre radical que supone la emergencia del riesgo abre crecientes espacios a los sistemas abstractos, y fundamentalmente a los sistemas expertos. En este sentido, ante la identificación de determinados riesgos, se despliegan discursos que ofrecen parámetros que acompañan los comportamientos y la toma de decisiones biográficas, sustituyendo el papel desempeñado por la tradición, pero ya no como verdad sino como probabilidad.

Ahora bien, cabe preguntarse si señalar que asistimos a un proceso de individualización social en el que los individuos se vuelven responsables por su propia vida equivale a afirmar que el Estado abandona sus pretensiones de gobierno.³²¹ Contrariamente, el proceso de individualización es aquí entendido como parte y producto de un conjunto de transformaciones societales que da sustento a nuevas formas de gestión poblacional, las que, a su vez, refuerzan tal proceso. Las formas individualizadas de protección social son la respuesta ofrecida frente a la pérdida de tradiciones y soportes colectivos de protección que acompañen el proceso de constitución de los sujetos. En este contexto están aquellos que pueden «asociar el individualismo y la independencia, porque su posición social está asegurada, por un lado, y por el otro quienes llevan su individualidad como una cruz, porque ella significa falta de vínculos y ausencia de protecciones» (Castel, 1997: 477). La protección individualizada constituye una respuesta particularmente dirigida a gobernar aquellos sectores de población para los que tal contexto solo ofrece oportunidades para el fracaso.

Las formas individualizadas de protección social son producto y expresión del proceso de individualización social tal como ha sido comprendido a lo largo de este trabajo. El proceso de individualización ha sido abordado a partir de la construcción de cuatro significaciones posibles, relacionadas entre sí, pero inscriptas en distintos niveles de análisis. Se reflexionó acerca de la individualización en el sentido de responsabilización de problemas de origen social en individuos, familias y grupos determinados y la fuerte relación establecida con la individualización en tanto ruptura de hilos que unían al individuo al entramado social general. Estos sentidos del proceso de individualización han sido comprendidos como tendencias de largo aliento en el desarrollo histórico de la modernidad.

Así entendido, el proceso de individualización encuentra sus raíces en la modernidad, y es particularmente en el período tardomoderno en el que se presenta con un nuevo ropaje: responsabilizar a los individuos en un contexto de

321 'Gobierno' en el sentido que Foucault le atribuye al término como modo de dirigir la conducta de los individuos, los grupos y las poblaciones. La idea de gobierno implica tanto el gobierno sobre las conductas de otros como sobre las propias.

decaimiento de las formas de protección social típicas de los Estados de bienestar, de precarización o pérdida de las formas tradicionales de integración social —vinculadas fundamentalmente al mundo del trabajo—, y de debilitamiento de instancias que otrora desarrollaran funciones de protección social cercana, tales como la familia y la comunidad. El individuo es responsabilizado por los éxitos y los fracasos de su construcción biográfica en el momento en que escasean los soportes sociales necesarios a tal fin, y en el que tampoco dispone de repertorios y tradiciones que orienten tal construcción a partir de la vinculación del individuo con colectivos sociales de pertenencia.

Por otro lado, el proceso de individualización ha sido trabajado en tanto formas individualizadas de protección social. Estrechamente vinculado al proceso de descolectivización operado a partir de las transformaciones en el mundo del trabajo y el quiebre del esquema clásico de protección social de los Estados de bienestar (seguro social y asistencia), este sentido atribuido a la individualización refiere a las nuevas formas de intervención sociopolítica. Estas procuran identificar trayectorias individuales para explicar una diversidad de fenómenos tales como el desempleo, la pobreza, el fracaso escolar, los déficits en el desarrollo psicomotor, etcétera. Y por último, la individualización ha sido entendida como la identificación de la población beneficiaria y su incorporación en un registro documental, sentido más bien vinculado a las transformaciones tecnológicas operadas en los mecanismos de protección social, y una de sus principales características, a saber: la inscripción del individuo en sistemas de información cada vez más complejos y sofisticados.

Las propuestas de protección social individualizada reconstruyen instancias que vuelven a ser valoradas en su función protectora: el propio individuo y sus comportamientos, la familia y la comunidad apelando a valores tales como la responsabilidad, la solidaridad y la participación en los esfuerzos por recomponer las formas de integración y protección social cercanas. De este modo, se vuelve comprensible la creciente importancia que han asumido las estrategias de autocuidado, de fomento de la participación social tanto en la gestión de programas sociales como en los espacios de reversión de «déficits de socialización», y de fortalecimiento de la familia y la comunidad, en un contexto de debilitamiento de los soportes colectivos de integración y protección social.

Gran parte de las transformaciones institucionales y tecnológicas operadas en el campo de la protección social han encontrado su fundamento en los «usos perversos» que la población beneficiaria ha hecho de las prestaciones sociales. En ese sentido, los dispositivos de intervención se tecnifican cada vez más, incorporando todo avance que le permita evitar el acceso de población a la que no va dirigida la prestación, y controlar el uso que hacen los beneficiarios de la prestación. Este conjunto de preocupaciones ha sido un compañero histórico de las autoridades de gobierno en material social. El ejemplo de Donzelot acerca del uso popular dado al dispositivo del torno en el siglo XVIII permite ilustrar cómo se expresaban estas preocupaciones y qué tipo de respuestas se construía: frente

al uso indebido del dispositivo se propone su sustitución por otro que daría origen a lo que luego se conocería como salario-familia, asignaciones familiares, etcétera. De este modo, el anonimato garantizado por el turno, que provocaba la pérdida de iniciativa de administración, fue sustituido por un servicio abierto de asistencia financiera que permitió por un lado, desalentar el abandono y, por otro, atribuir los auxilios a partir de una investigación administrativa de la situación de las madres (Donzelot, 1986: 30-31).

La creciente tecnificación de los dispositivos de intervención sociopolítica permite la configuración de nuevas formas de gobierno y vigilancia poblacional. Sin embargo, estos dispositivos no solo traen de nuevo la incorporación de los avances tecnológicos, sino que se configuran en un contexto en el que entender los problemas sociales en tanto *handicaps* individuales o familiares es legítimo, tal como lo vimos, en el capítulo tres, al analizar el contexto de las reformas y sus condiciones de posibilidad. En ese sentido, comprender la tecnificación de los dispositivos de protección social no se reduce a listar las innovaciones y su incorporación a la gestión de lo social, sino que exige la comprensión de las condiciones sociohistóricas y las racionalidades que posibilitaron tal incorporación, que imprimen una orientación y dotan de una materialidad concreta a cada dispositivo.

En definitiva, las alteraciones institucionales y tecnológicas de las formas de protección social dan cuenta de nuevas formas de organización de la vida social, y así fueron tematizadas a lo largo de este trabajo. Las formas individualizadas de protección social dejan a un lado el principio de la solidaridad como estructurante de la intervención sociopolítica. La solidaridad de la sociedad frente a la situación de desprotección y desventaja social de sus miembros individuales es relevada, en tanto principio fundante de la intervención, por la jerarquización de la responsabilidad del individuo frente a una sociedad que destina recursos para atender tales situaciones.

Gran parte de los debates sobre las nuevas políticas sociales confirman que nacen como forma de disminuir los costos públicos de atención a las expresiones de la cuestión social. Como vimos al inicio de este trabajo, el Plan CAIF se presenta como una iniciativa en ese sentido. Producciones más recientes que analizan casos concretos de políticas sociales de segunda generación han puesto en cuestión esta afirmación, basándose en los voluminosos costos que significaría un desarrollo eficiente y eficaz de la acción reguladora del Estado sobre el conjunto de prestaciones tercerizadas (Midaglia, 2000). A ello se agregan los costos técnico-administrativos derivados de la necesidad de mantener sistemas de información y procedimientos de focalización. Queda, entonces, abierta la interrogante acerca de si efectivamente las nuevas propuestas de gestión social de la pobreza logran disminuir el gasto social del Estado. Si se llegara a la conclusión de que esta nueva ingeniería social implica más o menos los mismos costos que las prestaciones de carácter universal, sería posible afirmar que este tipo de iniciativas obedecen, no tanto a requerimientos de reducción del gasto social del

Estado, sino a la promoción de una resignificación del contrato social moderno a través del cual se determinan enlaces entre el individuo y el colectivo definidos en términos de derechos de ciudadanía. El trabajo realizado no pretendió ni es capaz de dar respuestas en este sentido. Sin embargo, e independientemente de cuál sea la respuesta en relación con el gasto, este trabajo sí permitió demostrar que las formas de protección social individualizadas ganan legitimidad como consecuencia de nuevas formas de pensar la relación sociedad-individuo desde la perspectiva de las responsabilidades y los compromisos recíprocos para asegurar ciertos mecanismos de bienestar social.

Por otro lado, a lo largo de la investigación se hizo referencia a la percepción de ciertas alteraciones como cambios semánticos. De algún modo, estas alteraciones semánticas expresan la continuidad de ciertas bases institucionales de la protección social típica de los noventa, que son reinterpretadas discursivamente manteniendo su carácter operativo. El ejemplo más claro es el de la focalización, tal como fue analizado, como señal de continuidad en políticas de los noventa. Estas supusieron una transformación radical de las formas de protección anteriores, características de los Estados de bienestar. Ahí está el quiebre fundamental de una matriz de protección social universal y anclada en los derechos de ciudadanía. Con respecto a los noventa hoy se aprecia una creciente tecnificación en los dispositivos de protección social, pero sus principios orientadores ya eran un hecho: la focalización ya estaba presente, y la descentralización y la tercerización también. Las transformaciones recientes, fundamentalmente en el orden tecnológico, fortalecen estas bases institucionales de la protección social que pueden rastrearse ya desde fines de los ochenta. Mejores instrumentos para focalizar, mejores instrumentos para controlar, medir y monitorear. En fin, se tecnifica cada vez más la gestión y se fortalece cada vez más, gracias a esta tecnificación, la individualización de las prestaciones sociales en un contexto sociohistórico donde, como fuera dicho, ganan mayor legitimidad.

El caso tomado como objeto de estudio en este trabajo presenta las características de lo que aquí entendimos como formas de protección social individualizada. Y ello no solo por el momento histórico en el que se desarrolla, sino también por las particularidades institucionales y tecnológicas que es posible atribuir a este dispositivo. Por un lado, se observa que el proceso de consolidación institucional del Plan CAIF ha estado marcado por el carácter versátil y flexible del dispositivo que le ha permitido desarrollar una trayectoria que supera los veinte años, modelándose en función de requerimientos cambiantes (población objetivo, organigrama, fuentes y montos de financiación). Por otro lado, este proceso de consolidación del dispositivo se acompaña de niveles de tecnificación cada vez más importantes. A su vez, la tecnificación de la intervención es uno de los requerimientos de la individualización social. El carácter marcadamente individualizador del dispositivo se vuelve visible en la descripción y el análisis de las estrategias de focalización de la población beneficiaria, su inscripción en un campo documental, los saberes que fundamentan las intervenciones propuestas

apoyados en la lógica del enfoque de riesgo, el desarrollo de sistemas de información e iniciativas de gobierno electrónico, el fuerte énfasis en el fortalecimiento de las capacidades familiares y la comunidad, la promoción de estrategias de autocuidado, etcétera.

Las formas de protección social individualizada resignifican los metaobjetivos de la intervención sociopolítica cuando la integración social, a través de soportes institucionales y protecciones sociales de carácter colectivo, pierde centralidad frente a las nuevas propuestas focalizadas en grupos de riesgo, buscando su inserción en entornos y circuitos protegidos. Comienza a manifestarse una incipiente tendencia hacia la construcción de itinerarios de protección social focalizada en estos grupos poblacionales.

Asimismo, las protección social individualizada supone nuevas formas de gobierno y vigilancia poblacional que articulan las tecnologías de seguridad en tanto modos de regular, objetivar y controlar la experiencia basándose en el cálculo estadístico y el trabajo experto, y las «tecnologías del yo» que permiten a los individuos operar sobre el automodelaje de sus comportamientos. Estos dispositivos de gobierno y vigilancia poblacional se caracterizan por:

1. Vehicularizar contenidos individualizadores de lo social en varios sentidos: explicación individual sobre la génesis de problemas de origen socioestructural, responsabilización individual por su resolución, e identificación clara y precisa de la población objeto de tutela social, de las prestaciones que recibe y de sus trayectorias biográficas e institucionales.
2. Reforzar la relevancia de los sistemas de información, que son un campo fértil para la introducción de las recientes medidas de gobierno electrónico. Esta revolución tecnológica en la administración gerencial de la asistencia permite nuevas formas de vigilancia poblacional capaces de desarrollar ciertas acciones con relativa prescindencia de la práctica de los operadores clínico-asistenciales.
3. Abordar mediante estrategias educativas un conjunto de problemas sociales complejos que son entendidos como déficits de socialización, colonizando institucionalmente espacios como el hogar y la comunidad a partir del despliegue de «medidas capacitadoras para contrarrestar el subprivilegio». Operan sobre el territorio donde la población desarrolla su vida cotidiana, la que pasa a ser objeto de administración, promoviendo estrategias que intentan recrear formas de protección social cercana.
4. Reformular los papeles y las relaciones entre los agentes profesionales y entre estos y la población beneficiaria de los servicios, acentuando los potenciales escenarios de conflicto entre distintas racionalidades, según la división del trabajo sociotécnico. Se construyen mediaciones instrumentales en la relación entre los operadores clínico-asistenciales y la población atendida, impactando sobre los márgenes de relativa autonomía técnica al definir qué observar, cómo registrar y cómo leer el dato para la

toma de decisiones. En este sentido, la construcción permanente de instrumentos, sobre todo de focalización y evaluación del riesgo, promueve la estandarización de las prácticas de las profesiones asistenciales. De este modo, la racionalidad de los agentes clínico-asistenciales es desafiada en sus principios orientadores por la racionalidad de la gestión. A lo largo del trabajo se señalaron diversas formas de resistencia a este empuje por parte de los operadores clínico-asistenciales, que encuentran espacios menos formalizados y estandarizados, ya sea por la naturaleza de los objetos a administrar o por la propia versatilidad del dispositivo.

5. Elevar la eficiencia al rango de un imperativo en la gestión que vertebró la ingeniería del dispositivo. Si bien surge cierta preocupación por la eficacia, hay una clara jerarquización de la eficiencia en la articulación de la propuesta, y la tecnificación creciente del dispositivo responde directamente a los requerimientos de la consolidación de una modalidad gerencial de la asistencia.

Del trabajo realizado se desprenden algunas inquietudes e interrogantes que darían lugar a futuros estudios e investigaciones, a saber:

- La investigación desarrollada pretendió identificar y analizar la propuesta contenida en el dispositivo pensado. En ese sentido, no se ocupó de considerar la distancia entre este y sus distintas materializaciones, lo que constituye una posible línea de continuidad en la reflexión. Es de esperar que los distintos «modos de ser CAIF» en cada barrio, localidad o poblado en particular sean tributarios del carácter versátil y flexible del dispositivo, y de la gran heterogeneidad del universo de instituciones que prestan servicios CAIF.
- El desarrollo de nuevos saberes sobre el desarrollo psicomotor en la primera infancia, los sistemas de información y las iniciativas de gobierno electrónico, sumados a los procedimientos de focalización, se presentaron e interpretaron en tanto mecanismos tendientes a la individualización social de las prestaciones. Sería relevante indagar cómo operan estos u otros mecanismos en diferentes dispositivos de intervención sociopolítica implementados recientemente en el campo de la protección social.
- Frente a los procesos de creciente tecnificación de los dispositivos de protección y su intrusión en los espacios más íntimos de la vida familiar, se abre la interrogante acerca de las percepciones de los usuarios y de su impacto sobre los comportamientos individuales. Algunas de las tecnologías descritas permiten nuevas formas de ingreso en el hogar mediante, por ejemplo, mensajes que recuerdan que Felipe no fue vacunado, que Ana, su mamá, no asistió a su último control del embarazo o que la familia ha consumido muchas grasas y sería recomendable incorporar determinados alimentos en la dieta familiar.

- La exigencia de contraprestaciones como condición para continuar recibiendo un beneficio, sobre todo centradas en la asistencia a centros educativos y de salud, supone un crecimiento en la demanda de estos servicios. La capacidad operativa de estos ámbitos institucionales se ve más exigida cuanto más aumenta el control central sobre el cumplimiento de tales contraprestaciones. En ese sentido, se abre un abanico de estudios posibles acerca de, por un lado, la capacidad real de los subsistemas de salud y educación para hacer frente al crecimiento de la demanda, y por otro, el impacto que la exigencia de contrapartidas tendría en el efectivo ejercicio de derechos sociales tan elementales como la salud y la educación, y no solo a través del acceso a los servicios, sino y, fundamentalmente, en la minimización de los problemas relevantes en cada campo (mortalidad infantil, desnutrición, retraso y deserción escolar, por ejemplo).
- El impacto de las alteraciones del campo ocupacional en la reproducción de segmentos profesionales es un tema que no ha sido suficientemente trabajado, al menos en el caso uruguayo. La tercerización profesional y la consecuente dispersión del campo ocupacional produce una atomización de los profesionales que, por lo menos, dificulta el aprendizaje intergeneracional y entre pares, a lo que se suma la inexistencia de una carrera profesional al interior del campo. Esta situación afecta, asimismo, las posibilidades de acción colectiva para hacer frente a la precarización de las condiciones del trabajo profesional.

Por último, se entiende que muchas de las reflexiones desarrolladas a lo largo de este trabajo trascienden el estudio del caso seleccionado al identificar atributos y tendencias del esquema de protección social dirigido a la población en situación de pobreza, que pueden ser rastreadas en recientes propuestas de intervención sociopolítica. Asimismo, más allá de las particularidades que puedan asumir uno u otro dispositivo concreto, se sitúa un contexto societal en el que estas experiencias se desarrollan y adquieren sentido. De este modo, el trabajo pretendió constituirse en un aporte hacia una comprensión global de las transformaciones institucionales y tecnológicas acaecidas en el esquema de protección social en las últimas décadas. La identificación y el análisis de estas alteraciones es lo que permite nombrar y comprender a estos dispositivos como formas individualizadas de protección social.

Bibliografía

- ADORNO, T. y HORKHEIMER, M. (1969) *Dialéctica del iluminismo*, Buenos Aires: Sur.
- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S. (2002) «La transformación de las instituciones de reciprocidad y control: del don al capital social y de la biopolítica a la focopolítica», *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, n.º 1.
- ANTUNES, R. (1995) *¿Adeus ao Trabalho?*, San Pablo: Ed. Cortez.
- (1996) «Dimensões da crise e as metamorfoses do mundo do trabalho», *Revista Serviço Social e Sociedade*, año XVII, n.º 5, p. 78-86.
- AÑÓN, M.^a J. y MIRAVET, P. (2005) «Paradojas del familiarismo en el Estado del bienestar: mujeres y renta básica», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 23, n.º 2.
- ARIÈS, P. (1981) *História Social da criança y da Família*, Río de Janeiro: Livros técnicos e científicos.
- AYRES, J. (1995) *Ação comunicativa e conhecimento científico em epidemiologia: origens e significados do conceito de risco*, San Pablo: USP/FM/SBD, tesis de doctorado.
- BARBA, C. (2004) «Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington», *Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XI, n.º 31.
- BAUMAN, Z. (2001) *La sociedad individualizada*, Madrid: Ediciones Cátedra.
- BECK, U. (1998) *La sociedad de riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona: Paidós,
- (2001) «Vivir nuestra propia vida en un mundo desbocado: individuación, globalización y política», en GIDDENS, A. y HUTTON, W. (eds.) *En el límite. La vida en el capitalismo global*, Barcelona: Tusquets Editores.
- GIDDENS, A. y LASH, S. (1997) *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, Madrid: Alianza.
- BEHRING, E. (1998) *Política Social no Capitalismo Tardío*, San Pablo: Ed. Cortez.
- BERIAIN, J. (2005) *Cruzando la delgada línea roja: las formas de clasificación en las sociedades modernas*, Navarra: Universidad Pública de Navarra.
- BILAC, E. (2000) «Família: algumas inquietações», en Carvalho, M. (org.) *A família contemporânea em debate*, San Pablo: Ed. Cortez, pp. 29-38.
- BORÓN, A. (2000) «Estado, democracia y alternativa socialista en la era neoliberal», en SADER, E. y GENTILI, P. (orgs) *Pós-neoliberalismo II: Que Estado para que democracia?*, Petrópolis/RJ: Vozes.
- (2003) «O pós-neoliberalismo é uma etapa em construção», en Sader, Emir y Gentili, Pablo (orgs), *Pós-neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático*, San Pablo: Paz e Terra.
- (2004) «Pensamiento único y resignación política: los límites de una falsa coartada», en Borón, A. A.; Gambina, J. C.; Minsburg, N. (comps.) *Tiempos Violentos: neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires: Clacso.
- (2006) «Las ciencias sociales en la era neoliberal: entre la academia y el pensamiento crítico», *Tareas*, n.º 122, CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos Justo Arosemena, disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/panama/cela/tareas/tar122/03boron.pdf>>. Consulta: 12/8/2009>.
- BOURDIEU, P. (2001) *O Poder Simbólico*, Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- BUSTELO, E. y MINUJIN, A. (eds.) (1998) *Todos Entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Bogotá: UNICEF-Editorial Santillana.

- BUSTELO, P. (2003) *Desarrollo económico: del Consenso al Pos-Consenso de Washington y más allá*, disponible en: <www.ucm.es/info/eidp/Bustelopcwo3.pdf>. Consulta: 14/5/2009.
- CAIRÓ, G. (2003) «FMI, Reformas y Desarrollo», en Costas y Cairó, *Cooperación y desarrollo. Hacia una agenda comprehensiva para el desarrollo*, Madrid: Pirámide.
- CANALES, M. (2006) «El Grupo de Discusión y el Grupo Focal», en Canales (ed.), *Metodología de investigación social*, Santiago de Chile: LOM.
- CAPONI, S. (2007) «Viejos y nuevos riesgos: en busca de otras protecciones», *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 23, n.º 1, Río de Janeiro.
- CASTEL, R. (1984) *La gestión de los riesgos (De la antipsiquiatría al post-análisis)*, Barcelona: Anagrama.
- (1986) «De la peligrosidad al riesgo», *Materiales de Sociología Crítica*, Madrid: Ediciones de La Piqueta, pp. 219-243.
- (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires: Paidós.
- (2003) *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo. Conversaciones sobre la construcción del individuo moderno*, Rosario: Homo Sapiens.
- (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires: Ed. Manantial.
- (2008) *La Sociedad Contemporánea ¿es una sociedad de riesgo?*, disponible en: <<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cci/cuerpo1/docs/09/Castel.pdf>>. Consulta: 22/01/2009.
- CASTIEL, L. D. (1999) *A medida do possível...saude, risco e tecnobiociência*, Río de Janeiro: Contra Capa Livraria/Editora Fiocruz.
- (2003) *Vivendo entre exposicoes e agravos: a teoria da relatividade do risco*, disponible en: <<http://www4.ensp.fiocruz.br/projetos/esterisco/index.htm>>. Consulta: 3/04/2007.
- CARVALHO, M. (2000) «O lugar da família na política social», En Carvalho, M. (org.) *A família contemporânea em debate*, San Pablo: Ed. Cortez, pp. 13-22.
- DANANI, C. (1996) «Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población—objeto», en HINTZE, S. (comp.) *Políticas sociales: contribución al debate teórico—metodológico*, Buenos Aires: CBC-UBA.
- (2005) «Las políticas sociales en los '90: los resultados de la combinación de individualización y comunitarización de la protección», Coloquio Internacional Trabajo, conflictos sociales e integración monetaria: América Latina en una perspectiva comparada, Buenos Aires: Instituto de Ciencias (UNGS), Institut pour le développement, Anpcyt-Foncyt.
- (2008) «América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad», *Ciências Sociais Unisinos*, janeiro-abril, año/vol. 44, n.º 001, São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos.
- D'ELÍA, G. (1982) *El Uruguay neobatllista, 1946-1958*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- DE ARMAS, G. (2008) *Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia. Sustentabilidad social*, disponible en: <<http://www.enia.org.uy/pdf/Sustentabilidad%20SOCIAL.pdf>>. Consulta: 15/6/2009.
- DE MARTINO, M. (2000) «Aportes para un debate: familias, intervenciones técnicas y desafíos y dilemas de la intervención profesional», Paper presentado en *Jornada de Actualización Profesional dirigida a los Trabajadores Sociales del Plan CAIF*, Montevideo, Uruguay.

- DE MARTINO, M. (2001) «Políticas sociales y familia. Estado de bienestar y neo-liberalismo familiarista», *Revista Fronteras*, n.º 4, Montevideo, pp. 103-114.
- y MORÁS, L. E. (comps.) (2007) *Sobre cercanías y distancias. Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual*, Montevideo: Ediciones Cruz del Sur.
- DOMÍNGUEZ UGÁ, V. (2004) «A categoría “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial», *Revista de Sociologia e Política*, n.º 23, Curitiba, disponible en: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24621.pdf>>. Consulta: 23/6/2008.
- DONZELOT, J. (1986) *A policia das famílias*, Río de Janeiro: Ed. Graal.
- DUBET, F. (2002) *Le Déclin de l'institution*, París: Editions du Seuil.
- (2003) *Desigualdades multiplicadas*, Ijuí: Ed. Unijuí.
- DOUGLAS, M. (1996) *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*, Buenos Aires: Ed. Paidós.
- DURKHEIM, É. (1991) *La educación moral*, Buenos Aires: Editorial Losada.
- (1995) *A divisão do trabalho social*, San Pablo: Martins Fontes.
- DUSCHATZKY, S. et al. (2000) *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*, Buenos Aires: Paidós.
- FILGUEIRA, C. (1999) «Bienestar y Ciudadanía», en TOKMAN, V. y O'DONNELL, G., *Pobreza y desigualdad en América Latina: temas y nuevos desafíos*, Barcelona: Paidós.
- (2005) «Reflexiones acerca de los desafíos de la construcción de un sistema integrado de información estadística», disponible en: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/Documentos/documento_mides_111.pdf>. Consulta: 4/4/2009.
- y FILGUEIRA, F. (1994) *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*, Montevideo: Arca.
- FILGUEIRA, F. (1998) «El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina, eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada», en ROBERTS, B. (ed.) *Ciudadanía y Política social*, San José de Costa Rica: Flacso.
- FOUCAULT, M. (1990) *La vida de los hombres infames: ensayos sobre desviación y dominación*, Madrid: La Piqueta.
- (1992) *Microfísica del poder*, Madrid: La Piqueta.
- (1995) *Vigilar y Castigar: nacimiento de la prisión*, Ciudad de México: Siglo XXI.
- (1996) «El sujeto y el poder», *Revista de Ciencias Sociales*, n.º 12, pp. 7-19.
- (2006) *Seguridad, territorio, población*, curso en el Collège de France: 1977-1978, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1.ª ed.
- FREIDSON, E. (1978) *La profesión médica: un estudio de sociología del conocimiento aplicado*, Barcelona: Península.
- GIDDENS, A. (1991) *Consecuencias de la modernidad*, Madrid: Alianza Editorial.
- (2000) *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid: Grupo Santillana de Ediciones.
- GRAMSCI, A. (1985) *Antología*, Ciudad de México: Siglo XXI.
- (2000) *Cuadernos de la cárcel*, 6, edición crítica del Instituto Gramsci a cargo de Valentino Gerratana, Ciudad de México: Ediciones Era-Universidad Autónoma de Puebla.

- GRASSI, E. (1994) «Neoliberalismo conservador y Estado asistencialista: reflexiones críticas sobre los alcances y resolución de la crisis», *Revista Serviço Social e Sociedade*, vol. 15, n.º 44, San Pablo: Editora Cortez.
- (2003a) «El asistencialismo en el Estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90», En *Revista e-l@tina, Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, vol. 1, n.º 4.
- (2003b) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Buenos Aires: Ed. Espacio.
- (2004a) *Política y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame (II)*, Buenos Aires: Ed. Espacio.
- (2004b) «Problemas de la teoría, problemas de la política, necesidades sociales y estrategias de política social», *Laboratorio: Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, año 6, n.º 16, Buenos Aires: IIGG, Instituto Gino Germani, UBA, disponible en: <<http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/lavbo16.pdf>>. Consulta: 13/5/2008.
- HINTZE, S. y NEUFELD, M. (1994) *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural: un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias*, Buenos Aires: Ed. Espacio.
- GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS PSICOSOCIALES (GIEP) (2007) «Desarrollo infantil e integración en la sociedad uruguaya actual», en De Martino y Morás (comp.) *Sobre cercanías y distancias. Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual*, Montevideo: Ediciones Cruz del Sur.
- GUERRA, Y. (1995) *A instrumentalidade do Serviço Social*, San Paulo: Ed. Cortez.
- GURNEY, P. y AGUIRRE, B. E. (1980) «La teoría sociológica de Ferdinand Tönnies», *Revista Interamericana de Sociología*, vol. IX, n.º 29, pp. 145-154.
- HABERMAS, J. (1971) *Teoría y praxis. Estudios de filosofía social*, Fráncfort: Ed. Tecnos.
- HACKING, I. (1995) *La domesticación del azar*, Barcelona: Editorial Gedisa.
- HARVEY, D. (1992) *Condição Pós-Moderna*, San Pablo: Edições Loyola.
- HERRERA, S. (2006) «Sobre las formas de clasificación en Durkheim y Bourdieu», *Voces y Contexto*, año 1, n.º 11, disponible en: <http://www.uia.mx/actividades/publicaciones/iberoforum/2/pdf/sandra_herrera.pdf>. Consulta: 21/09/2008.
- HOBBSAWM, E. (1988) *A era dos Impérios (1975-1914)*, Río de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- (1995) *Era dos extremos. O breve século XX. 1914-1991*, San Pablo: Companhia das Letras.
- (1996) *A era do capital (1848-1875)*, Río de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- HOLZMANN, R. y JORGENSEN, S. (2003) «Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá», *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública*, vol. 21, n.º 1, Universidad de Antioquia, Colombia, pp. 73-106, disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/120/12021106.pdf>>. Consulta: 8/5/09.
- IAMAMOTO, M. (1997) *Servicio Social y división del trabajo*, San Pablo: Ed. Cortez.
- IANNI, O. (2000) *A globalização e o retorno da questão nacional*, San Pablo: IFCH, UNICAMP.
- KAZTMAN, R. y FILGUEIRA, F. (2001) *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*, Montevideo: IPES-Ucudal.
- KAZTMAN, R. y RODRÍGUEZ, F. (2006) *Situación de la educación en el Uruguay. Informe temático*, Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, Instituto Nacional de Estadística,

disponible en: <<http://www.versión%20final%20final%20educaci%F3n1.pdf>>.
Consulta: 6/6/2009>.

- LASCH, C. (1984) *Refugio en un mundo despiadado. Reflexión sobre la familia contemporánea*, Madrid: Gedisa.
- LUPTON, D. (1993) «Risk and moral danger: the social and political functions of risk discourse in public health», *Revista International Journal of Health Services*, vol. 23, n.º 3.
- MACPHERSON, C. (1979) *A teoria política do individualismo possessivo. De Hobbes a Locke*, Río de Janeiro: Paz e Terra.
- MARX, K. y ENGELS, F. (1953) *Manifiesto del Partido Comunista*, Moscú: Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- MAURIEL, A. P. (2006) «Combate à pobreza e (des)proteção social: dilemas teóricos das «novas» políticas sociais», *Revista Praia Vermelha 14&15, Estudos de Política e Teoria Social*, primer y segundo semestre.
- MIDAGLIA, C. (1995) «Reforma de estado: una perspectiva de análisis alternativa», *Revista Fronteras*, Montevideo, n.º 1, pp. 55-82.
- (1997a) «El rendimiento de los “by-pass” como instrumento de reforma social: el caso PRIS», *Revista uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, n.º 10, pp. 79-99.
- (1997b) «Reforma del estado en el campo social: elementos para una discusión», *Revista Fronteras*, Montevideo, n.º 2, pp. 91-102.
- (2000) *Alternativas de protección a la infancia carentiada*, Colección Becas de Investigación Clacso-Asdi, Buenos Aires: Clacso.
- y ANTÍA, F. (2007). «¿Una nueva síntesis? La agenda social de la izquierda uruguaya a dos años de gobierno», *Caderno CRH*, vol 20, n.º. 51, Salvador.
- MIOTO, R. (1997) «Família e Serviço Social-contribuições para o debate», *Serviço Social e Sociedade*, San Pablo, año XVIII, pp. 114-130.
- (2001) «Novas propostas e Velhos Princípios: Subsídios para a discussão da assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sócio-familiar», *Revista Fronteras*, Montevideo, n.º 4, pp. 93-102.
- MITJAVILA, M. (1999) *O risco e as estratégias de medicalização do espaço social: Medicina Familiar no Uruguai (1985-1994)*, tesis de doctorado en sociología, San Pablo: Universidade de São Paulo.
- (2006) «El riesgo como instrumento de individualización social», en BARKÚN, M. y KRMPOTIC, C. *El conflicto social y político. Grados de libertad y sumisión en el escenario global y local*, Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 91-108.
- y DA SILVA DE JESUS, C. (2004) «Globalização, modernidade e individualização social», *Revista Katýsis*, Santa Catarina: Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Curso de Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina.
- MITJAVILA, M.; FERNÁNDEZ, J. y MOREIRA, C. (2002) «Propuestas de reforma en salud y equidad en Uruguay: redefinición del Welfare State», *Cadernos de Saúde Pública*, Río de Janeiro, vol. 18, n.º 4.
- MORÁS, L. E. (2000) *De la tierra purpúrea al laboratorio social*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- MOREIRA, C. (2001) «La Reforma del Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia», en CALAMÉ, P. y TALMANT, A. *Con el Estado en el corazón. El andamiaje de la gobernancia*, Montevideo: Ediciones Trilce.

- MOTTA, V. (2007) *Da ideologia do capital humano à ideologia do capital social: as políticas de desenvolvimento do milênio e os novos mecanismos hegemônicos de educar para o conformismo*, tesis de doctorado en servicio social, Escola de Serviço Social, Universidad Federal de Río de Janeiro, disponible en: <www.ess.ufrj.br>. Consulta: 22/3/2009.
- NEIBURG, F. y PLOTKIN, M. (2004) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires: Paidós.
- NETTO, J. P. (1981) *Capitalismo e reificação*, San Pablo: Livraria Editora Ciências Humanas.
- (1992) *Capitalismo monopolista e serviço social*, San Pablo: Ed. Cortez.
- (1995) *Assistência social entre a produção e a reprodução social*, Programa de estudios de posgrados en servicio social, San Pablo: Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, n.º 2.
- (1996) «Transformações societárias e Serviço Social-notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil», *Serviço Social e Sociedade*, año XVII, pp. 87-132.
- ORLANSKY, D. (2005) «El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa», disponible en: <www.iigg.fsoc.uba.arsepurePublicacionesOrlansky.pdf>. Consulta: 22/4/2009.
- ORTEGA, E. (2003) *El servicio social y los procesos de medicalización de la sociedad uruguaya en el período neoballista*, Montevideo: Universidad Federal de Río de Janeiro-Universidad de la República, tesis de maestría.
- (2009) *Medicina, religión y gestión de lo social. Un análisis genealógico de las transformaciones del servicio social en el Uruguay (1955-1973)*, Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social, tesis de doctorado.
- y VECINDAY, L. (2009) «De las estrategias preventivistas a la gestión del riesgo: notas sobre los procesos de individualización social», *Revista Fronteras*, Montevideo: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, pp. 11-20.
- PALAMIDESI, M. (1998) «La producción de los sujetos de la educación. El “gobierno económico” y la gestión del riesgo en las sociedades de seguridad», *Revista Propuesta Educativa*, año 9, n.º 19.
- PAREJA, C. (1994) «Políticas Sociales», *Revista Prisma*, n.º 3, Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- PASTORINI, A. (2001) «Las paradojas de la nueva cuestión social», *Revista Fronteras*, n.º 4, Montevideo, pp. 39-47.
- (2002) «Ações sociais focalizadas e solidárias como substituto das políticas sociais universais no contexto neoliberal», en *I Colóquio Brasil/Uruguai: Questão Urbana, Políticas Sociais e Serviço Social*, 11-12 de abril de 2002, Praia Vermelha, UFRJ.
- ROSANVALLON, P. (1995) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- SARACHU, G. (1999) «Los procesos de problematización e intervención en trabajo social ante las transformaciones contemporáneas», en *Temas de trabajo social*, Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales.
- SERNA, M. (2005) «El malestar ciudadano con el reformismo uruguayo de los noventa», *Revista de Ciencias Sociales*, año XVIII, n.º 22, Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

- SERNA, M. (2008) «Las políticas de la pobreza en los gobiernos de izquierda del cono sur: de las redes sociales de seguridad a las redes de protección social», *Revista Dados*, Río de Janeiro: IUPERJ.
- SUPERVIELLE, M. y QUIÑONES, M. (2007) «¿Es posible concebir políticas de inclusión alternativas?», en DE MARTINO, M. y MORÁS, L. E. (comps.) *Sobre cercanías y distancias. Problemáticas vinculadas a la fragmentación social en el Uruguay actual*, Montevideo: Ediciones Cruz del Sur.
- SVAMPA, M. (2005) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires: Ed. Taurus.
- TENTI FANFANI, E. (1989) *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención/1*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- (2000) «Notas sobre exclusión social y acción colectiva. Reflexiones desde Argentina», en LAGUADO, A. (ed.) *La política social desde la constitución de 1991 ¿una década perdida?*, Universidad Nacional de Colombia, disponible en: <<http://168.96.200.17/ar/libros/colombia/ces/polsoc.pdf>>. Consulta: 18/7/2009.
- TERRA, J. P. (1989) *Población en riesgo social: infancia y políticas públicas en el Uruguay*, vol. 3, Montevideo: PNUD, MTSS.
- y HOPENHAYN, M. (1986) *La infancia en el Uruguay (1973-1984). Efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste*, Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- TÖNNIES, F. (1979) *Comunidad y Asociación*, Barcelona: Ediciones Península.
- VARELA, C. (coord.) (2008) *Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI*, Montevideo: Programa de Población, Unidad Multidisciplinaria, FCS, Universidad de la República-Ediciones Trilce, disponible en: <http://www.programadepoblacion.edu.uy/enlazar/poblacion_final_web_31_7.pdf>. Consulta: 26/8/2009.
- VECINDAY, L. (2003) «El proceso de globalización y su impacto en los patrones de regulación sociopolítica», *Revista Serviço Social e Sociedade*, n.º 76, San Pablo: Editora Cortez.
- (2005) «El papel de la evaluación del riesgo en las políticas de inserción social focalizada», *Revista Serviço Social e Sociedade*, n.º 81, San Pablo: Editora Cortez.
- VILAS, C. (coord.) (1995) *Estado y políticas sociales después del ajuste. Debates y alternativas*, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Nueva Sociedad.
- WEISSHAUPT, J. R. (org.) (1988) *As funções sócio-institucionais do serviço social*, San Pablo: Editora Cortez.
- YÁÑEZ, M. R. y VILLATORIO, P. (comps.) (2005) *Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la institucionalidad social. Hacia una gestión basada en el conocimiento*, CEPAL, Serie Políticas Sociales, Santiago: Naciones Unidas.
- ZAFFARONI, C. (1994) «Políticas Sociales», *Revista Prisma*, n.º 3, Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.
- ŽIŽEK, S. (2001) *El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política*, Buenos Aires: Paidós.

Fuentes documentales

Documentos de órganos oficiales

Convenio entre la República Oriental del Uruguay y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Montevideo, 15 de setiembre de 1988.

Focalización y dimensionamiento de la población objetivo del Programa Infancia, Adolescencia y Familia. Segmentos críticos, grupos de edades y zonas de intervención, s/f.

Iname (s/f) *Plan CAIF: Misión, Objetivos y Estrategias. Desarrollo de lineamientos generales*. Montevideo: Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF.

Iname (1999) *Lineamientos de acción del Plan CAIF*. Montevideo: Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, marzo.

Iname (s/f) *Organización del Plan CAIF*. Montevideo: Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF. Modalidad Centros CAIF. Reglamento de funcionamiento, s/f.

Iname (s/f) *Modelos de Gestión*. Montevideo: Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF.

INSTITUTO NACIONAL DEL MENOR (INAME) (2001) *Perfiles técnicos. Roles y competencias*. Montevideo: Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, febrero.

————— (2003) *Subcomponente 1.1 «Modelo integral para niños menores de 4 años y sus familias»*. Secretaría de la Presidencia de la República-Banco Interamericano de Desarrollo-Préstamo BID n.º 1434/0C-UR. Montevideo: Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en riesgo social-Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF.

————— (2005a) *Matriz de marco lógico*. Montevideo: Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo.

————— (2005b) *Matriz de seguimiento del programa*. Montevideo: Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en riesgo social-Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF.

————— (2005c) *Modelo de gestión territorial con ajustes*. Montevideo: Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en riesgo social-Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF.

Modelo de atención a niños menores de 4 años y sus familias. Informe de difusión pública de resultados del año 2005-Mides-PIAFRS-Plan CAIF, 2006.

Estrategia nacional para la infancia y la adolescencia (2006-2010). De la Convención al Cumplimiento de los Derechos. Comité de Coordinación Estratégica, noviembre de 2005.

Indicadores clave de desempeño. Mides-PIAFRS-Plan CAIF, 2006.

AZAR, P.; LLANES, J. y SIENRA, M. (2006) *Informe sobre el gasto público en infancia en Uruguay-1990-2009: insumos para la elaboración de una estrategia para la infancia y la adolescencia*, Comité de Coordinación Estratégica, marzo.

Plan operativo anual. Mides-PIAFRS-plan CAIF, 2005.

Síntesis Descriptiva del Plan CAIF. Mides-PIAFRS-Plan CAIF, 2005.

Reorganización institucional. Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, s/f.

- INAU (2007) *Equipos de trabajo: perfiles técnicos requeridos para el ingreso a los Centros CAIF*. Montevideo: Instituto de la Niñez y la Adolescencia-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF.
- INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTACIÓN-MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (s/f) *Aniversario Plan CAIF*. Montevideo: INDA-MTSS.
- Plan CAIF (2002) *Marco Conceptual Proyecto BID*, junio.
- Informe del Comité de los Derechos del Niño*, 2007.
- CERUTTI, ANA (s/f) *Plan CAIF-1988-2007*, presentación realizada por Ana Cerutti, directora del Plan CAIF
- Estructura organizativa de los centros CAIF en base a los fondos transferidos por el INAU, Modalidad Urbana*, 2007, disponible en: <<http://www.plancaif.org.uy/documentos>>. Consulta: 23/10/2009
- 20 años Plan CAIF. 1988-2008*. Disponible en: <<http://www.plancaif.org.uy/documentos>>. Consulta: 26/1/2009
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES (2009) *De la emergencia a la equidad social. Cuatro años de políticas sociales*. Montevideo: Uruguay Social, Consejo Nacional de Políticas Sociales, disponible en: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/Documentos/documento_mides_110.pdf>. Consulta: 21/12/2009.
- INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTACIÓN (2009) *Evaluación del estado nutricional de niños y niñas participantes del Plan CAIF*. Montevideo: Instituto Nacional de Alimentación. Disponible en: <<http://www.inda.gub.uy/indaweb/images/evaluacion%20caif.pdf>>. Consulta: 19/10/2009.
- AGESIC-MINISTERIO DE TRABAJO-INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTACIÓN (s/f) *Desarrollo de Sistema de Consulta de Consumos Alimentarios*, disponible en: <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/203/1/INDA_ObjEntregables.pdf>. Consulta: 12/2/2010.
- Ríos, M. (s/f) *Avances en gobierno electrónico*, disponible en: <<http://www.agesic.gub.uy/Sitio/descargas/JIAP-Agesic-MdR.pdf>>. Consulta: 12/2/2010.
- MIDAGLIA, C. (2008) *Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia: los retos de la sustentabilidad democrática*. Disponible en: <<http://www.enia.org.uy/pdf/Sustentabilidad%20DEMOCRATICA.pdf>>. Consulta: 2/2/2009
- CALVO, J. J. (2008). *Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia. Sustentabilidad Demográfica*. disponible en: <<http://www.enia.org.uy/pdf/Sustentabilidad%20DEMOGRAFICA.pdf>>. Consulta: 2/2/2009.
- CARDOZO, S. (2008). *Cuadernos de la ENIA. Políticas educativas, logros y desafíos del sector en Uruguay 1990-2008*, disponible en: <http://www.enia.org.uy/pdf/Políticas_educativas.pdf>. Consulta: 2/2/2009.
- Programa Maestros Comunitarios*, disponible en: <<http://www.infamilia.gub.uy>>. Consulta: 12/3/2009
- SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN DEL ÁREA SOCIAL (s/f). *Hacia un Sistema Articulado de Monitoreo y Evaluación para la Implementación de una Política de Equidad Social*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social, disponible en: <<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2791/1/uruguay.pdf>>. Consulta: 21/8/2014.
- SAPRIZA, J.; ALMIRÓN, G.; EQUIPO DE TRABAJO CAIF CAPALGUI; EQUIPO TÉCNICO-GRUPO PROMOTOR DEL CAIF RURAL DE CAÑAS; MISOL, S.; GRATTAROLA, M.; OJEDA, R. y ACOSTA CAO, L., *Comercio Electrónico. Dónde estamos y hacia dónde vamos*, disponible en:

<<http://www.agesic.gub.uy/Sitio/descargas/ALADIComercioElectronico.pdf>>.
Consulta: 12/8/2014.

Normas, decretos, leyes y resoluciones

- Convención de los Derechos del Niño, 1989.
Código de la Niñez y de la adolescencia, 2004.
Iname-Plan CAIF. Resolución 077/98. Ficha social de ingreso.
Ley 16.736 de incorporación del Plan CAIF dentro de la estructura del Instituto Nacional del Menor, 5 de enero de 1996.
Plan CAIF. Marco Normativo. Montevideo, 2002.
Ley 17.866 del 21 de marzo de 2005 de creación del Ministerio de Desarrollo Social y del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.
Ley de Voluntariado Social. Disponible en: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17885&Anchor=>>. Consulta: 23/10/2008

Materiales técnicos e instrumentales

- TERRA, J. P. (1988) *Población en riesgo social: infancia y políticas públicas en el Uruguay*, vol. 3, Montevideo: PNUD, MTSS.
- (1989) *Creciendo en condiciones de riesgo. Niños pobres del Uruguay*. Montevideo: ClaeH-UNICEF, 1989.
- Pauta para la elaboración del proyecto institucional*, s/f.
- Instrumento de prácticas de crianza GIEP (IPCG)*, s/f.
- Seminario Políticas Sociales, Familia y nuevas modalidades de intervención*. Montevideo: junio, 2002 (material desgrabado).
- Situación de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay*, s/f.
- GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS PSICOSOCIALES (1996). *Cuidando el potencial del futuro. El desarrollo de niños preescolares en familias pobres del Uruguay*. Montevideo: Dpto. de Psicología Médica, Facultad de Medicina, Universidad de la República.
- (s/f) *Sobre desarrollo infantil de niños/as menores de 5 años y características familiares en condiciones de pobreza*. Montevideo: Instituto Interamericano del Niño.
- INAME (1998) *Un lugar para aprender y crecer jugando*. Montevideo: Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF.
- PLAN CAIF (2002a) *Contribuciones al desarrollo de recursos personales de padres y madres en los centros CAIF*, setiembre, Montevideo: Plan CAIF.
- (2002b) *Nutrición y lactancia materna. Marco conceptual*, octubre. Montevideo: Plan CAIF
- (2002c) *Construyendo estilos de vida saludables. Marco conceptual*, octubre, Montevideo: Plan CAIF.
- (2002b) *Desarrollo y participación comunitaria. Documento de discusión*, octubre, Montevideo: Plan CAIF.
- INAME (2001) *Ficha social de inscripción del niño*, febrero, Montevideo: Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF.
- INAME (s/f) *Ficha del Sistema de Información Para la Infancia (SIPI)*. Montevideo: Iname.
- INAME (sf) *Contrato con Familias*. Montevideo: Iname-Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF.

GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS PSICOSOCIALES (s/f) *Instrumento de prácticas de crianza del GIEP*. Montevideo: GIEP.

SF 36.

Pauta de tamizaje del Desarrollo Psicomotriz.

Pauta de observación del desarrollo elaborada por técnicos del GIEP.

CANETTI, A.; CERUTTI, A.; NAVARRETE, C.; SCHWARTZMANN, L.; ROBA, O. Y ZUBILLAGA B. «Sobre desarrollo infantil de niños /as menores de 5 años y características familiares, en condiciones de pobreza». Disponible en: <http://www.iin.oea.org/conferencia_ana_ceruti.htm>. Consulta: 20/8/2008

Rol del Trabajador Social en los Centros CAIF. Disponible en: <<http://www.plancaif.org.uy/documentos>>. Consulta: 22/12/2009

El rol del psicólogo en los Centros CAIF. Disponible en: <<http://www.plancaif.org.uy/documentos>>. Consulta: 22/12/2009

VVAA (2009) *Crecer y aprender juntos desde diferentes escenarios. El centro y el hogar. Desafíos y nuevas realidades*, Montevideo: Plan CAIF. Disponible en: <<http://www.plancaif.org.uy/documentos>>. Consulta: 3/3/2010.

«Construyendo ciudadanía desde las redes» Disponible en: <<http://www.plancaif.org.uy/documentos>>. Consulta: 22/12/2009

«Desarrollo infantil y fragmentación social en la sociedad uruguaya actual». Disponible en: <<http://www.plancaif.org.uy/documentos/>>. Consulta: 12/4/2010

INAU (2006) *Guía Metodológica. Programa de Estimulación Oportuna «Un lugar para aprender y crecer jugando»*, Montevideo: Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF, Instituto de la Niñez y la Adolescencia. Disponible en: www.caif.gub.uy/adjuntos/2009/07/librillometodologica.pdf. Consulta: 7/9/2008

MARTÍNEZ, J. F. *et al.* (2003), «¿Todos los pollos son amarillos?», en *En búsqueda de la calidad educativa en centros preescolares*, ACUDE. Disponible en: <www-acude.org.mx/biblioteca/calidad/Todos-los-Pollos-Fase-II-2.pdf>. Consulta: 3/6/2008>.

Otras fuentes documentales

Evaluación del proyecto de Desarrollo Institucional del Plan CAIF. Período 1997-1999 (CLAEH).

Evaluación del proyecto de Desarrollo Institucional del Plan CAIF. Período 1999-2001 (CLAEH).

CANZANI, A.; MIDAGLIA, C. Y FERREIRA, Z. (2005), *Evaluación de las Nuevas Modalidades del Plan CAIF. Una primera aproximación*, febrero, Montevideo: .

«Entrevista a Lic. Ana Cerutti», diario *La República*, 11/10/2007.

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (2007) 45^o período de sesiones. 21 de mayo a 8 de junio de 2007: *Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Lista de cuestiones que deben abordarse al examinar el segundo informe periódico del Uruguay* (doc. CRC/C/URY/Q/2)

EQUIPOS MORI y CANAL 10 (2007) «Estudio mundial de valores», diario *El País*, 21/11/2007.

MANCIBO, M. E. (2007) *Comunidades de Práctica-Educación Para Todos, Cuadernos de Trabajo Atención y Educación de la primera infancia*, Montevideo: UNESCO

PAZOS, C. (1988) *Plan Nacional de Jardines Maternales. Hacia la determinación de alternativas de atención a la infancia de 0 a 6 años*.

MIDAGLIA, C.; ANTÍA, F. y CASTILLO, M. (2009) *Repertorio de Programas Sociales. La protección social a la infancia y la adolescencia*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política,

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República- Infancia, Ministerio de Desarrollo Social.

AZAR, P.; LLANES, J. y SIENRA, M. (2006) *Informe sobre el Gasto Público en Infancia en Uruguay (1990-2009)*. Disponible en: <<http://Informe-Gasto-Publico-Infancia.pdf>>. Consulta: 18/03/2009

BANGO, J. (s/f) Presentación. Disponible en: <http://www.sas.gov.py/xhtml/Eventos/Invitacion/Uruguay_Julio%20Bango.pps>. Consulta: 2/2/2010

Glosario de siglas

| | |
|----------|---|
| Agesic: | Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento |
| ANEP: | Administración Nacional de Enseñanza Pública |
| ASSE: | Administración de los Servicios de Salud del Estado |
| BID: | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BPS: | Banco de Previsión Social |
| CAIF: | Centros de Atención a la Infancia y la Familia |
| CEIBAL: | Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea |
| CEPAL: | Comisión Económica para América Latina |
| Claeh: | Centro Latinoamericano de Economía Humana |
| DGI: | Dirección General Impositiva |
| ENIA: | Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia |
| FMI: | Fondo Monetario Internacional |
| GIEP: | Grupo Interdisciplinario de Estudios Psicosociales |
| IDH: | Informe de Desarrollo Humano |
| Iname: | Instituto Nacional del Menor |
| INAU: | Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay |
| INDA: | Instituto Nacional de Alimentación |
| INAE: | Instituto Nacional de Estadística |
| INJU: | Instituto Nacional de la Juventud |
| IRPF: | Impuesto a la Renta de las Personas Físicas |
| MEC: | Ministerio de Educación y Cultura |
| Mides: | Ministerio de Desarrollo Social |
| MTSS: | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social |
| MSP: | Ministerio de Salud Pública |
| NBI: | Necesidades Básicas Insatisfechas |
| OPP: | Oficina de Planeamiento y Presupuesto |
| PAE: | Programa de Alimentación Escolar |
| PBI: | Producto Bruto Interno |
| PANES: | Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social |
| PIIAFRS: | Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social |
| PNUD: | Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo |
| RMI: | Ingreso Mínimo de Inserción |
| RUB: | Registro Único de Beneficiarios |
| SIIAS: | Sistema Integrado de Información del Área Social |
| SINIA: | Sistema de Información para la Infancia y la Adolescencia |
| SIPI: | Sistema de Información para la Infancia |
| SNIS: | Sistema Nacional Integrado de Salud |

SOCAT: Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial
TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación
UNICEF: Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia

Laura Vecinday es doctora en Ciencias Sociales y posdoctorada en Políticas Públicas. Es investigadora activa del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) e integra el plantel docente del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

Es autora y coautora de numerosos artículos publicados en revistas especializadas en torno al papel de las instituciones, los saberes y las prácticas profesionales en la gestión de «lo social» en dos áreas fundamentalmente: los sistemas de protección social y sus transformaciones institucionales y tecnológicas, y la judicialización de la vida social expresada en la expansión del campo sociojurídico.

