



Revista de Políticas Públicas

E-ISSN: 2178-2865

revistapoliticaspublicasufma@gmail.com

Universidade Federal do Maranhão

Brasil

Vecinday, Laura

LA "INVERSIÓN DE LA DEUDA" EN LAS POLÍTICAS DE ASISTENCIA: "debt  
investment" in aid policies

Revista de Políticas Públicas, vol. 20, núm. 2, 2016, pp. 825-840

Universidade Federal do Maranhão

São Luís, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321149853022>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



LA "INVERSIÓN DE LA DEUDA" EN  
LAS POLÍTICAS DE ASISTENCIA: "debt  
investment" in aid policies

Laura Vecinday<sup>1</sup>

Universidad de la República (Udelar)

**Resumen**

El objetivo del artículo es analizar cómo se manifiesta la "inversión de la deuda" en las políticas de asistencia y de "combate" a la pobreza. Para ello, analiza fuentes documentales del Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay, rastreando la conceptualización y la definición operativa propuesta para focalizar iniciativas de protección social. Luego de recuperar la relevancia históricamente atribuida a los procesos de identificación de los beneficiarios de la asistencia, analiza las formas contemporáneas que asume esa tarea a través de la creciente tecnificación del campo socio – asistencial. En las conclusiones retoma el título de este trabajo interpretando: la preocupación por focalizar de forma cada vez más precisa y rigurosa a los merecedores de ayuda; la exigencia de condicionalidades y las sanciones por incumplimiento como expresiones de la "inversión de la deuda".

**Palabras clave:** Asistencia, focalización, tecnificación, pobreza, condicionalidades.

---

<sup>1</sup> Asistente Social. Doctora en Ciencias Sociales. Profesora do Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales da Universidad de la República (Udelar)  
E-mail: lauravecinday@gmail.com | Universidad de la República - Udelar | Constituyente 1502, piso 4 (personal: Marcelino Sosa 3219), Montevideo, Uruguay

## “DEBT INVESTMENT” IN ASSISTANCE POLICIES: “debt investment” in aid policies

### Abstract

The aim of the paper is to analyze how the so-called “debt investment” is manifested in aid and anti-poverty policies. In order to do so, documentary sources from the Ministry of Social Development in Uruguay are analyzed, tracing the conceptualization and the operational definition proposed to target different social protection initiatives. After reviewing the relevance historically attributed to the processes of identification of the beneficiaries of the assistance, the contemporary forms of this task are analyzed from the view point of the increasing mechanization of the socio-assistance. In the conclusions the title of this work is re-addressed interpreting (i) the concern for an ever more precise and rigorous focus on those deserving aid, (ii) the requirement of conditionalities and (iii) penalties for noncompliance as expressions of the “debt investment”.

**Keywords:** Assistance, targeting, technification, poverty, conditionalities.

### 1 INTRODUCCIÓN

El artículo se propone analizar la denominada inversión de la deuda en las políticas de asistencia y de combate a la pobreza:

La política social del siglo XX pensaba que como consecuencia de su participación en la vida social, había algunas personas víctimas de accidentes diversos. Accidentes de trabajo, desempleo, una infancia muy dura etc. La sociedad tenía una deuda con esas personas, les debía asistencia, que es lo que en Francia dio derecho, lo que se llama el derecho a la asistencia, un derecho inscripto en la ley. Toda persona tiene derecho a ser asistida. Ahora se invierten las cosas y se convence a la persona que recibe una ayuda de que está en deuda con la sociedad porque no hay ninguna razón que justifique que una persona sea ayudada. La vamos a ayudar para que pueda salir adelante y entonces, como nos debe algo (el dinero que le estamos dando), le vamos a exigir una contrapartida. (MERKLEN, 2013, p. 12).

La denominada inversión de la deuda y la contractualización e individualización de la protección social contenida, fundamental pero no exclusivamente, en los Programas de Transferencia de Renta Condicionada (PTRC) son parte de una transformación en la orientación filosófica de la protección social sustentada en la retórica de la responsabilidad individual. Con el advenimiento de este nuevo marco cognitivo-filosófico, lo social pierde (i) preeminencia explicativa para comprender la desigualdad y la pobreza y (ii)

*LA “INVERSIÓN DE LA DEUDA” EN LAS POLÍTICAS DE ASISTENCIA:  
“debt investment” in aid policies*

preeminencia política como espacio legítimo de responsabilización colectiva por el bienestar del conjunto de los miembros de una sociedad. Se desvanece aquella concepción (teórica y política) de lo social -tan bien recuperada por la teoría social- como la esfera de superación del hiato producido cuando el reconocimiento formal de la igualdad ciudadana se choca contra las desigualdades objetivas del funcionamiento capitalista en nuestras sociedades.

En primer lugar, se recupera para el análisis la persistencia de un viejo problema referido a la necesidad de identificar a los beneficiarios de las iniciativas del campo socio-asistencial. Esta vieja preocupación parece estar siendo resuelta a través de la tecnificación creciente de dicho campo.

En un segundo momento, la reflexión se detiene en el significado atribuido a la focalización por parte de la izquierda que asume el gobierno hace 10 años. Además del significado atribuido, que se rastrea en documentos institucionales, se considera su materialización concreta expresada en la creación y difusión del Índice de Carencias Críticas (ICC), promovido, oficialmente, como el principal instrumento de focalización de las políticas sociales del Estado uruguayo.

Por último, las conclusiones vuelven sobre el título de este trabajo al considerar la inversión de la deuda como expresión de la crisis de los fundamentos filosóficos de la ayuda construidos y conquistados con la emergencia y consolidación de los Estados Sociales.

El artículo es producto del trabajo realizado en el marco de una investigación, aún en curso, acerca de los programas de transferencia de renta en América Latina. En particular, los contenidos desarrollados en este artículo toman base en el relevamiento y análisis de la producción bibliográfica y documental sobre los programas de transferencia de renta implementados en América Latina. El énfasis estuvo colocado en los mecanismos de selección de los beneficiarios de las prestaciones asistenciales y, en ese sentido, el alcance de este trabajo trasciende el caso de las transferencias de renta ampliándose al análisis de la focalización asistencial que caracteriza al Uruguay contemporáneo. También se analiza el papel de las condicionalidades que acompañan a los programas de transferencia de renta implementados en la región como expresión de la denominada inversión de la deuda.

Un breve recorrido histórico es el recurso al que se apela para identificar continuidades y rupturas características del caso uruguayo.

Así mismo, se recurre al examen de distintos instrumentos de focalización actualmente implementados como camino para la comprensión de sus rasgos y atributos y sus derivaciones socio-políticas.

## **2 UN VIEJO Y PERSISTENTE “PROBLEMA”: la identificación de los pobres merecedores de ayuda**

Morás (2000, p. 9) identifica señales “[...] de un profundo proceso de transformación social, que convierte la tierra purpúrea en un laboratorio social.” en el Uruguay de fines del siglo XIX. El desorden político, social y económico del período y la necesidad de consolidar un Estado moderno que monopolizara el uso legítimo de la fuerza física y la violencia simbólica (BOURDIEU, 2001) fueron el impulso para concretar un conjunto de reformas que condujeron a la temprana construcción de un Estado Social. La consolidación del Estado fue el proyecto político central del batllismo. Si bien la consolidación del Estado moderno en Uruguay es un proceso medianamente tardío, su construcción como un Estado Social es bastante temprana en el panorama histórico de América Latina.

Durante el batllismo se adoptó un conjunto de medidas que consolidaron un Estado planificador y regulador en materia económica y en el arbitraje de las relaciones entre trabajadores y empleadores así como interventor en materia de políticas sociales. De este modo, a lo largo de las primeras décadas del siglo XX, se define un conjunto de prestaciones universales cuya construcción acompañó el desarrollo del Estado moderno y social. A diferencia de los Estados Sociales europeos, que fueron consecuencia del desarrollo de la sociedad industrial, el Estado Social uruguayo fue producto de la acción de una elite política que procuraba modelar una sociedad industrial. (ORTEGA, 2009).

Morás (2000) observa que los problemas generados por la economía de mercado y por los cambios tecnológicos y productivos que trajeron consigo fueron objeto de debate en aquella época en cuanto a su naturaleza y respecto a cómo reorganizar los precarios modelos asistenciales existentes.

La preocupación por la organización de la asistencia supuso y, supone también hoy, disputas acerca de su sentido, sus alcances y sus orientaciones. Estas disputas de sentido tomaron la forma de luchas respecto a lo social – asistencial que, tal como observa Castel (1997, p. 33), es resultado de “[...] una intervención de la sociedad sobre ella misma.” Esta intervención, que conocemos como asistencia, siempre contuvo un repertorio diverso de acciones. Pese a esta diversidad, es posible identificar un denominador común: estas acciones están determinadas “[...] por la existencia de ciertas categorías de poblaciones carecientes y por la necesidad de hacerse cargo de ellas.” (CASTEL, 1997, p. 33).

Lo social – asistencial, independizado de los grupos de pertenencia familiar, comunitario y laboral, se vuelve objeto de prácticas especializadas desarrolladas dentro de estructuras cada vez más sofisticadas. La historia de la asistencia puede ser narrada como la historia de su tecnificación (CASTEL, 1997). En sus modelos incipientes, las prácticas asistenciales presentan “[...] por lo menos un bosquejo de especialización, núcleos de una profesionalización futura.” (CASTEL, 1997, p. 35). Además del personal específico para su implementación, se “[...] bosqueja también una tecnificación mínima [para] evaluar las situaciones en las que intervendrá o no, a seleccionar a quienes merecen el auxilio, a construir categorías, así sean groseras, para guiar su acción.” (CASTEL, 1997, p. 36).

El acceso indebido y los usos inapropiados de la ayuda social por parte de sus beneficiarios han impulsado gran parte de las transformaciones institucionales y tecnológicas operadas en el campo socio-asistencial. En ese sentido, los mecanismos para seleccionar a los beneficiarios de la asistencia se tecnifican crecientemente con un doble objetivo: asegurar que no se beneficiará a quienes no corresponde y, a su vez, controlar el uso que los beneficiarios hacen de la prestación (sobre todo, cuando se trata de transferencias de renta). Estas preocupaciones han acompañado históricamente a los gestores del campo socio - asistencial. El ejemplo de Donzelot (1986) acerca del uso popular del dispositivo de la rueda en el siglo XVIII permite ilustrar cómo se expresaban estas preocupaciones y qué tipo de respuestas se construía: la comprensión de la racionalidad práctica que daba sentido a su uso indebido permitió la implementación de un nuevo mecanismo que daría origen a lo que luego se conoció como salario – familia, asignaciones familiares, etc. De este modo, el anonimato garantizado por la roda, que

provocaba a perda de iniciativa da administração, fue sustituido por un servicio abierto de asistencia financiera que permitió “[...] por um lado, desencorajar o abandono e, por outro, atribuir os auxílios a partir de uma investigação administrativa da situação das mães.” (DONZELOT, 1986, p. 30-31).

Como fuera mencionado, la inquietud sobre los usos inapropiados de los dispositivos de intervención social suele acompañarse del temor de confundir a los pobres merecedores con los no merecedores de ayuda. Esa preocupación también atraviesa la historia de las intervenciones socio - asistenciales. Si bien la asistencia dirigida a los incapaces para el trabajo no genera problemas de principios, “[...] hay otro perfil de indigentes y esta distinción está en la base de una ‘problemática del socorro’ y una ‘problemática del trabajo’.” (CASTEL, 1997, p. 71, grifo do autor): se trata de la figura del indigente válido. En la historia de la asistencia han sido jerarquizados los errores de inclusión de beneficiarios frente a los errores de exclusión que dejan fuera a quien pretende llegar. De ahí la insistente preocupación por el engaño, de ahí la búsqueda afanosa de métodos para descubrir los intentos tramposos de los sospechosos de siempre.

Los primeros experimentos asistenciales en la historia del Estado moderno uruguayo ya mostraban aquella preocupación por distinguir a los falsos pobres: la caridad fue criticada por su incapacidad para discriminar a los pobres merecedores de ayuda de los falsos pobres. (MORÁS, 2000).

La gradual sustitución de la mediación religiosa supuso, además, la imposición de un agente estatal y éste generalmente se personalizaba en un profesional [...] 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, p. 50).

En los experimentos contemporáneos esta preocupación parece haber sido superada mediante la tecnificación de los dispositivos asistenciales. Las ciencias sociales hicieron su aporte para una clasificación más afinada de las poblaciones potencialmente beneficiarias. La gestión contemporánea de la asistencia se procesa a través de instrumentos para la focalización cada vez más precisa de

las prestaciones, la construcción de bases documentales y de registro de información sobre los beneficiarios y los servicios, de forma tal de asegurar su vigilancia y control, y esfuerzos importantes por estandarizar las prácticas profesionales involucradas. Hasta el carácter vejatorio de las herramientas ha disimulado su presencia gracias a la posibilidad de vigilar sin confinar, por ejemplo. En el caso uruguayo, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), desde su creación en 2005, es un actor protagónico en el desarrollo de estas competencias institucionales empleando conocimiento experto para la adopción de la tecnología necesaria para el desarrollo de funciones gerenciales en el campo socio-asistencial.

### 3 ACERCA DE LA FOCALIZACIÓN “PROGRESISTA” Y LA TECNIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS ASISTENCIALES

Como vimos, la preocupación por identificar a los pobres separándolos de los falsos pobres acompaña la historia de la asistencia e impulsa la adopción de formas cada vez más sofisticadas de selección de sus beneficiarios.

A los fines de este análisis importa reconocer cómo es recogida la focalización progresista en los documentos oficiales para luego superar este plano discursivo y detenernos en una de sus expresiones materiales: el ICC.

En términos discursivos, los documentos oficiales plantean la pretensión de alcanzar una relación “[...] dialéctica entre propuestas universales y focalizadas [...]” y lograr “[...] la eficiencia de la focalización y la llegada de forma integrada al territorio.” (URUGUAY, 2011a, p. 8)

Otros documentos refieren al carácter universalista del acceso a las prestaciones explicitando que lo universal está dado porque el diseño de las políticas es para el conjunto de los ciudadanos. Entonces, lo universal “[...] no significa necesariamente prestaciones iguales para todos, reconociendo diferencias en el bien o servicio proporcionado atendiendo a características poblacionales, territoriales o de otro tipo.” (URUGUAY, 2011b, p. 256). Así mismo, se aclara que esta concepción de la universalidad “[...] no excluye que en ese marco haya prioridades en el proceso de implementación de la política.” Esto aparece interpretado como una “[...] aparente contradicción entre universalidad y focalización [...]”: aparente,



pues tal contradicción desaparece cuando se “[...] diseñan al mismo tiempo políticas universales con una adecuada adaptación a diferentes particularidades, que prioriza los sectores de mayor vulnerabilidad para lograr primero la inclusión social, luego la integración social y en última instancia la igualdad social.” (URUGUAY, 2011b, p. 252).

En el mismo documento se clasifican tres aproximaciones poblacionales según la condiciones de vida de los hogares. Esta clasificación da lugar a tres grupos de componentes de la matriz de protección social propuesta de los cuales dos se orientan hacia la construcción de una Red de Asistencia e Integración Social (RAIS), entendida como un sistema de acciones focalizadas y, a su vez, “[...] un subsistema de acciones focalizadas.” (URUGUAY, 2011b, p. 254). La RAIS promueve un conjunto de prestaciones (i) focalizadas socioeconómicamente y (ii) “[...] orientadas a la atención de vulnerabilidades específicas asociadas a las situaciones de pobreza, segmentación social y desigualdad.” (URUGUAY, 2011b, p. 258).

Sin embargo, hasta el momento la pretensión de articular las políticas universales de salud y educación con los programas focalizados en la pobreza no se han materializado en la universalización del acceso a estas prestaciones. En realidad, los programas asistenciales, operan como atenciones paralelas dirigidas a los más pobres. (SPOSATI, 2011). Este carácter paralelo de las estrategias focalizadas en la pobreza queda también demostrado por la única respuesta ofrecida ante el incumplimiento de las condicionalidades en salud y educación exigidas por los programas de transferencia de renta: el retiro de la prestación. De este modo, se abandona la retórica de derechos en favor de la atribución de responsabilidades individuales. Si bien la importante cobertura que alcanzan las asignaciones familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE) no representa necesariamente una ampliación del aparato estatal porque no demanda intermediarios para la transferencia de renta (MIDAGLIA; SILVEIRA, 2011), cabría esperar su ampliación a partir del reforzamiento en cantidad y calidad de la oferta de servicios en salud y educación. Si la preocupación de operar sobre la demanda no se acompaña de la ampliación de las capacidades estatales para proveer más y mejores servicios públicos se confirmaría, entonces, el carácter paralelo y no la articulación de las iniciativas dirigidas a la pobreza con políticas de corte universal. De este modo, el argumento de que el diseño intersectorial de algunos programas permitiría que, aún manteniendo su carácter focalizado, operen

como “[...] puente hacia el sistema de protección social de carácter universal.” se desvanece, pues el mismo informe señala, en la misma página, como “[...] una de sus principales debilidades y trabas: la articulación interinstitucional y el trabajo sobre la oferta sectorial existente.” (URUGUAY, 2013, p. 441).

En los documentos oficiales el ICC es presentado como la principal herramienta de focalización de los programas sociales (URUGUAY, 2013). Inicialmente se construyó para la focalización de los programas de transferencia de renta condicionada, pero, como toda innovación tecnológica, se desancló de su contexto de génesis para permear la operativa del conjunto de programas sociales focalizados en poblaciones pobres o indigentes:

[...] el trabajo de focalización de los programas de transferencias monetarias implicó, en nuestro caso, una mezcla dinámica de esfuerzos organizacionales, de investigación científica aplicada, de innovación tecnológica y de desarrollos conceptuales, los cuales impactaron en el diseño de las políticas sociales del país y, de recibir una evaluación política satisfactoria, estarán presentes mientras existan políticas focalizadas de amplia cobertura. (URUGUAY, 2013, p. 12).

El ICC es construido como un proxy means test que permite combinar y ponderar distintas características no monetarias de los hogares. Se descartaron las metodologías de selección en función exclusivamente de los ingresos, argumentando que (i) el ingreso constituye sólo una dimensión de las carencias, (ii) se trata de una variable de fácil manipulación por parte del postulante ante los niveles de informalidad del trabajo y (iii) es una variable sujeta a variaciones cíclicas. También se argumenta que las variables que lo conforman son de difícil manipulación por parte de los postulantes minimizando la posibilidad de engaño para acceder a la prestación (AMARANTE; BURDÍN; VIGORITO, 2007). El ICC opera como un segundo paso en la focalización de las AFAM-PE: primero, el postulante debe estar por debajo del umbral de ingresos per cápita exigido para luego ser evaluado por el puntaje del ICC. (URUGUAY, 2013).

Las AFAM-PE, que son el principal componente de la RAIS en términos de cobertura y presupuesto, conservan la combinación de criterios de condicionalidad y focalización que caracterizaron la política de combate a la pobreza de los 90. “[...] la focalización y las condicionalidades constituyen una díada acoplada a un formato

de programas sociales que mantienen características propias de los modelos aplicados desde un enfoque típicamente neoliberal y distanciado del universalismo de bienestar.” (MIRZA, 2014, p. 41).

La universalidad está genéticamente vinculada a la concepción de derechos que no es posible identificar en el caso de las AFAM-PE. La retórica de derechos que acompaña a estas iniciativas focalizadas en la pobreza no parece suficiente para afirmar la superación de su carácter residual. Recordemos un detalle nada menor: el presupuesto absorbido por las AFAM-PE, principal componente de la RAIS en su combate a la pobreza, no supera el 0.37% del Producto Bruto Interno (PBI)? Parece haber una inadecuación inadvertida entre la magnitud de los problemas que se pretende atender y los recursos que la sociedad está destinando a tal fin. La focalización es parte de una perspectiva fiscal conservadora (que otros prefieren adjetivar como responsable) que no es propiedad exclusiva de la derecha, sino que es posible identificarla en nuestros gobiernos de izquierda.

La propia exigencia de condicionalidades y las sanciones por incumplimiento exhiben una lógica por fuera del derecho. Por otro lado, el reconocimiento de un derecho lleva consigo la posibilidad de reclamar por su vulneración o incumplimiento. Sin embargo, la caja negra del ICC impide que las personas “[...] entiendan cómo se accede al programa [...]” pues su sofisticación opaca “[...] los criterios de elegibilidad.” (SEPÚLVEDA, 2013, p. 25). Las personas suelen no comprender por qué su solicitud fue rechazada al desconocer los criterios de inclusión y, del mismo modo, podrían no demandar la prestación. En este punto, la experiencia de Argentina con la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), se desmarca del caso uruguayo, pues alcanza con saberse en la situación de (i) desocupado o con ingresos menores al salario mínimo vital y móvil y (ii) tener niños o adolescentes a cargo para reconocerse con derecho a la prestación.

Esta opacidad de los criterios de elegibilidad contenidos en el ICC trasciende a las prestaciones ofrecidas por la RAIS pues, como fuera dicho, el MIDES promueve su adopción para el conjunto de prestaciones sociales focalizadas.

La opacidad es aún mayor en otros instrumentos de focalización recientemente ensayados en programas dirigidos a la población indigente o vulnerable a la indigencia (URUGUAY, 2011a). Se observa que el mayor esfuerzo de focalización está en

relación directamente proporcional con el nivel de tecnificación y, en consecuencia, el grado de opacidad de los criterios de elegibilidad. Esta opacidad también se convierte en un obstáculo para el manejo profesional de recursos institucionales, es decir, la asignación de los preceptores por parte de un instrumento técnico prediseñado como el ICC, retira a los agentes profesionales la posibilidad de manejo de estos recursos en los espacios de intervención cara a cara. Por lo tanto, el ICC además de desconfiar del potencial beneficiario también desconfía de los criterios de los profesionales del campo socio – asistencial para la asignación de recursos.

La focalización de la focalización o la hiperfocalización es posible gracias a la incorporación de dispositivos tecnológicos cada vez más sofisticados. Esos instrumentos permiten superar dificultades que en un pasado reciente eran verdaderos obstáculos para materializar los postulados neoliberales de ayudar solamente a los más pobres entre los pobres.

Esos dispositivos permiten la personalización del riesgo, es decir, alcanzar un mayor conocimiento sobre las diferencias individuales gracias a los avances en la articulación tendencial de la genética médica para explicar los comportamientos sociales:

[...] es posible tender hacia el establecimiento de tablas individuales de riesgo, resultantes de la suma de lo innato y lo adquirido. El riesgo existe siempre, pero ya no es un puro azar (es decir, un acontecimiento imprevisible); se vuelve más individualizado. En lo sucesivo, para aprehender el riesgo se pasa del grupo al individuo. (ROSANVALLON, 1995, p. 34).

La lógica del riesgo constituye una inversión de la lógica del seguro, pues ya no se pretende borrar los datos individuales para “[...] fundirlos en las características generales, de orden estadístico, de una población.” (ROSANVALLON, 1995, p. 34). Rosanvallon (1995, p. 56) plantea que cuando se multiplican las informaciones disponibles sobre los individuos, se produce “[...] un movimiento de desolidarización: la información es el alimento de la diferenciación.”

La previsibilidad y la individualización del riesgo son, sin duda, posibilidades de economización de los dispositivos de protección, en general, y asistenciales, en particular, con desarrollos aún incipientes que resultan auspiciosos para quienes celebran el “[...] triunfo del individuo sobre la sociedad.” (HOBBSAWM, 1995, p. 328). En palabras de Rosanvallon (1995, p. 36) “[...] la aceptación

de la solidaridad comienza [ahora más que antes] a acompañarse con una exigencia de control de los comportamientos.”:

Es en esta búsqueda de mayor eficiencia donde se encuentran los mayores desafíos del futuro: «personalizar» todavía más la asistencia social [...] Como Banco Mundial, nos complace haber colaborado durante los últimos años en el diseño y en las mejoras implementadas al sistema de protección social en Uruguay. (SIEGENTHALER, BANCO MUNDIAL, 2013).

Otra tendencia observable en las formas contemporáneas de la asistencia es su territorialización. La localización de las intervenciones es otro aspecto de la economización de los dispositivos asistenciales. Castel (1997, p. 42) señaló que es “[...] tentador, y en general más económico, en todos los sentidos de la palabra, reparar en el lugar: por ejemplo, llevar el socorro a domicilio.” También a ello han contribuido las nuevas tecnologías que permiten, por ejemplo, el uso de tarjetas magnéticas para transferir renta e, incluso, para controlar su uso. Estas propuestas pretenden incidir sobre la demanda de servicios y no sobre la oferta. En ese sentido también economizan las prácticas asistenciales, pues no se requiere de infraestructura importante para prestar el servicio o almacenar mercaderías y alimentos ni de un número importante y estable de funcionarios más o menos especializados. (BENTURA, 2014).

A su vez, una asistencia territorializada tiene mayores posibilidades de comprobar los verdaderos estados de miseria. Recuérdese la descripción de Donzelot (1986, p. 71) de los métodos para investigar la moralidad familiar cuya preocupación central es evitar un posible engaño para acceder a un beneficio o eludir un control, o en palabra del autor, desnudar los “[...] procedimientos populares de representación de la pobreza.”

En síntesis, las AFAM-PE, principal herramienta de combate a la pobreza, están inscriptas en el registro de la asistencia pese a la voluntad de sus promotores que insisten en situarlas como un instrumento equivalente a los mecanismos de la seguridad social. Que las actuales transferencias de renta dirigidas a la pobreza recuperen aquella vieja herramienta de la seguridad social no es elemento suficiente para mudar su naturaleza. Las AFAM-PE, tal como están formuladas, solo pueden ser pensadas como una intervención de carácter socio – asistencial, pues continúan apegadas al principio de

la necesidad y no están separadas ni de los atributos que debe reunir el potencial beneficiario ni de su situación social concreta.

Cuanto mayores y más específicas sean las condiciones que se impongan, cuanto más diferenciadas sean entre grupos de beneficiarios, y cuanto más se vinculen esas condiciones con el comportamiento, más se alejará del campo de los derechos y más la tensión seguridad social/asistencia traccionará hacia la segunda. (HINTZE; COSTA, 2011, p. 176).

La estigmatización del asistido permanece en estos dispositivos tecnificados de identificación y control: ni las herramientas de selección focalizada ni las de vigilancia pierden su carácter vejatorio. La tecnificación se introduce en el hogar para mirar, observar, clasificar, condenar, retirar prestaciones, dar seguimiento. Ello sumado a la opacidad del dispositivo deja al potencial beneficiario sin posibilidad de reclamo.

#### 4 CONCLUSIONES

La inversión de la deuda parece ser el sello característico de las alteraciones recientes en la matriz de protección social. Resulta del análisis realizado que “[...] se invierten las cosas y se convence a la persona que recibe una ayuda de que está en deuda con la sociedad porque no hay ninguna razón que justifique que una persona sea ayudada.” (MERKLEN, 2013, p. 12). Esta inversión queda demostrada en (i) la focalización precisa, rigurosa y vejatoria de los merecedores de ayuda, (ii) la exigencia de condicionalidades y (iii) las sanciones por incumplimiento. Tal como plantea Bauman (2001, p. 96) “[...] la valoración moral ha sido reemplazada por la ejecución procedimental de normas.” con lo cual se corre el riesgo de medir el éxito de los dispositivos de protección social por su sujeción a procedimientos más que por sus logros en disminuir el sufrimiento humano.

Apoyándose en la mayor influencia de la ciencia y la tecnología en la intervención socio – asistencial, la institucionalidad que le da soporte y los fundamentos filosóficos de la ayuda se transforman en procura de legitimaciones racionales que serán buscadas en el uso de dispositivos sofisticados de selección y vigilancia de las poblaciones asistidas. Las invocaciones de sentido así construidas reenvían a una imagen de lo social despojada de la responsabilidad colectiva, es decir, política de cuidar del otro: “[...] no hay, seamos

francos, ninguna <buena razón> para que debamos ser guardianes de nuestros hermanos [...] y en una sociedad orientada hacia la utilidad los pobres y dolientes, inútiles y sin ninguna función, no pueden contar con pruebas racionales de su derecho a la felicidad.” (BAUMAN, 2001, p. 98).

De este modo, las invocaciones de sentido que orientan tales transformaciones apelan más que nunca a la responsabilidad individual ante el manejo de la propia vida. Tanto el carácter focalizado de estos programas como el control de las condicionalidades suponen la implementación de dispositivos de identificación y vigilancia poblacional que suprimen la mano invisible del seguro: con la contractualización de la protección social se retorna a la “[...] noción subjetiva de comportamiento y responsabilidad individual.” que volverá a situar en un primer plano “[...] la cuestión de las culpas personales y de las actitudes individuales.” (ROSANVALLON, 1995, p. 23). Los PTRC son un claro ejemplo de la contractualización de la protección social a través de la cual se jerarquiza el papel de las obligaciones desvaneciendo la idea de derecho. En palabras de Rosanvallon (1995, p. 10), la “[...] mano invisible del seguro.” ha sido sustituida por “[...] el cara a cara del contrato.” De este modo, el carácter focalizado y condicionado de la prestación asistencial es comprendido como la reinterpretación de los derechos sociales en tanto obligaciones sociales. (VECINDAY, 2014).

Lechner (1981, p. 1096) nos recuerda que el Estado regula la “[...] inclusión y exclusión en un espacio social: quién es miembro de la sociedad y cuál es su lugar.” El lugar de los asistidos no es el lugar de la producción de donde están excluidos o integrados precariamente. Tampoco es claramente el lugar del consumo por su carácter minimalista. Pero sin dudas, los asistidos ocupan el lugar del deudor, del que debe rendir cuentas a la sociedad por el uso de los recursos de la asistencia. En palabras de José Mujica, ex-presidente de Uruguay “[...] hay que apretar en las contrapartidas exigibles.” por “[...] el respeto que merecen los recursos públicos que suda la gente.” (UVAL, 2012).

## REFERENCIAS

AMARANTE, V.; BURDÍN, G.; VIGORITO, A. Evaluación cuantitativa del impacto del PANES: primer informe de avance. [S. l.],

*LA “INVERSIÓN DE LA DEUDA” EN LAS POLÍTICAS DE ASISTENCIA:  
“debt investment” in aid policies*

2007. Disponible en: <<http://www.bvrie.gub.uy/local/File/JAE/2008/iees03j3120808.pdf>>. Acceso en: 10 jul. 2013.

BANCO MUNDIAL. Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social. Washington, DC, 2013. Disponible en: <[http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/hacia\\_un\\_uruguay\\_mas\\_equitativo\\_web.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/hacia_un_uruguay_mas_equitativo_web.pdf)>. Acceso en: 10 jul. 2013.

BAUMAN, Z. La sociedad individualizada. Madrid: Cátedra, 2001.

BENTURA, J. P. Los programas de transferencia condicionada de renta como gestión neoliberal de la cuestión social. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 117, p. 94-121, jan./mar. 2014).

BOURDIEU, P. El sentido práctico. Madrid: Taurus, 1991.

CASTEL, R. Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado. Buenos Aires: Ed. Paidós, 1997.

DONZELOT, J. A policía das famílias. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1986.

HINTZE, S.; COSTA, M. (2011) La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección. In: DANANI, C.; HINTZE, S. (Coord.). Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010. Buenos Aires: UNGS, 2011.

HOBSBAWM, E. Era dos extremos: o breve século XX. 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LECHNER, N. Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, Cidade do México, v. 43, n. 3, p. 1079-1102, jul./set. 1981.

MERKLEN, D. Conversaciones sobre lo público. Entrevista realizada por la Dra. Claudia Danani. *Revista Debate Público: Reflexión de Trabajo Social*, Buenos Aires, año 3, n. 6, Argentina, 2013..

MIDAGLIA, C.; SILVEIRA, M. Políticas Sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social. Los nuevos programas de transferencias condicionadas de renta en Uruguay. In: BARBA, C.; COHEN, N. (Coord.). Perspectivas críticas sobre la cohesión social: desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina. Buenos Aires: CLACSO – CROP, 2011. p. 225-250.

MIRZA, C. Las izquierdas en el gobierno. In: *POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA*, 4., 2014, [S. l.]. Una segunda



evaluación: desaciertos, tensiones y contradicciones de las políticas sociales latinoamericanas. [S. l.], 2014. Semanario Brecha.

MORÁS, L. De la tierra purpúrea al laboratorio social. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2000.

ORTEGA, E. El servicio social y los procesos de medicalización de la sociedad uruguaya en el período neobatllista. Montevideo: Trilce, 2009.

ROSANVALLON, P. La nueva cuestión social: repensar el Estado providencia. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 1995.

SEPÚLVEDA, M. El enfoque de derechos en la protección social en América Latina. Montevideo: CEPAL, 2013.

SPOSATI, A. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. Revista Katálisis, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104-115, jan./jun. 2011.

URUGUAY. Ministerio de Desarrollo Social. Informe MIDES: seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011-2012. Montevideo, 2013. Disponible en: <[http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/35169/1/que\\_es\\_el\\_indice\\_de\\_carencias\\_criticas\\_-\\_daes\\_-\\_desytc\\_-\\_dinem.pdf](http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/35169/1/que_es_el_indice_de_carencias_criticas_-_daes_-_desytc_-_dinem.pdf)>. Acceso en: 10 jul. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. La reforma social: hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay. Montevideo, 2011a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Vulnerabilidad y exclusión: aportes para las políticas sociales. Montevideo, 2011b.

UVAL, N. Del lado de la convivencia. Montevideo, 2012. Publicado anteriormente en La Diaria. Não paginado. Disponible en: <[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/20739/3/innova.front/del\\_lado\\_de\\_la\\_convivencia](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/20739/3/innova.front/del_lado_de_la_convivencia)>. Acceso en: 10 jul. 2013.

VECINDAY, L. (2014). Los sospechosos de siempre: la protección social a y de los pobres en el Uruguay. In: SEMINARIO INTERNACIONAL DERECHOS, POLÍTICAS SOCIALES Y PROBLEMÁTICAS CONTEMPORÁNEAS, 2014, Entre Ríos. Anais... Entre Ríos: Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos, 2014.