

# Modernización del Estado, políticas de austeridad y digitalización de la política social

## Modernization of the State, austerity policies and digitalization of social policy

## Modernização do Estado, políticas de austeridade e digitalização da política social

Maria Laura Vecinday\*

**Resumen:** El objetivo del artículo es problematizar la creciente participación de las nuevas tecnologías de registro, almacenamiento y gestión de la información en la política social y en los servicios sociales, su integración en el marco de enfoques modernizadores de la gestión pública propios de la década de los 90 del siglo XX y la aceleración digital que devino durante y luego de la irrupción de la pandemia de Covid - 19 cuando estas tecnologías mostraron su versatilidad frente a las restricciones de ese contexto de excepción. Las preocupaciones por la austeridad del gasto aparecen como una constante interrumpida brevemente por la relativa mayor presencia del Estado durante la pandemia, tal como surge de nuestras aproximaciones sucesivas al tema para identificar y comprender las alteraciones institucionales y tecnológicas de la protección social en la “era digital”. La aceleración digital que sucedió al contexto pandémico se revela como un proceso que exige la mayor atención crítico - analítica para comprender sus usos políticos; en otras palabras, qué le pedimos a los artefactos y cuánto de política hay en ellos. La metodología del estudio que da lugar a estas notas fue de naturaleza cualitativa y auxiliada con datos y revisiones de estudios anteriores y bibliográficos.

**Palabras clave:** administración pública. neoliberalismo. revolución digital

**Abstract:** The objective of this article is to problematize the growing role of new technologies for recording, storing, and managing information in social policy and social services, their integration within the framework of modernizing approaches to public management typical of the 1990s, and the

---

\* Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Master em Serviço Social pela Universidad Federal do Rio de Janeiro. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de la República. Asistente Social. E-mail: lauravecinday@gmail.com.



This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY

digital acceleration that emerged during and after the outbreak of the COVID-19 pandemic, when these technologies demonstrated their versatility in the face of the restrictions of this exceptional context. Concerns about spending austerity appear as a constant, briefly interrupted by the relatively greater presence of the State during the pandemic, as evidenced by our successive approaches to the topic to identify and understand the institutional and technological alterations in social protection in the “digital age.” The digital acceleration that followed the pandemic context reveals itself as a process that demands the greatest critical-analytical attention to understand its political uses; in other words, what we ask of artifacts and how much politics there is in them. The methodology of the study that gave rise to these notes was qualitative in nature and aided by data and reviews of previous studies and bibliographic sources.

**Keywords:** public administration. neoliberalism. digital revolution.

**Resumo:** O objetivo deste artigo é problematizar o crescente papel das novas tecnologias de registro, armazenamento e gestão de informações em políticas e serviços sociais, sua integração no contexto das abordagens modernizadoras da gestão pública típicas da década de 1990 e a aceleração digital que emergiu durante e após a eclosão da pandemia de COVID-19, quando essas tecnologias demonstraram sua versatilidade diante das restrições desse contexto excepcional. A preocupação com a austeridade dos gastos se apresenta como uma constante, brevemente interrompida pela maior presença relativa do Estado durante a pandemia, como demonstram nossas sucessivas abordagens ao tema para identificar e compreender as alterações institucionais e tecnológicas na proteção social na era digital. A aceleração digital que acompanhou o contexto pandêmico se revela como um processo que demanda a máxima atenção crítico-analítica para compreender seus usos políticos; ou seja, o que demandamos dos artefatos e quanta política há neles. A metodologia do estudo que deu origem a estas notas foi de natureza qualitativa e contou com o auxílio de dados e revisões de estudos anteriores e fontes bibliográficas.

**Palavras-chave:** administração pública. neoliberalismo. revolução digital.

Recebido em: 05/08/2025. Aceito em 08/04/2026.

## INTRODUCCIÓN

En estas páginas reúno algunas de las inquietudes, reflexiones y controversias que se desprenden de la creciente participación de las nuevas tecnologías de registro, almacenamiento y gestión de la información en la política social y en los servicios sociales, así como el involucramiento de estas tecnologías en enfoques modernizadores de la gestión pública y en las estrategias para intervenir los “problemas sociales” así como en el control y el monitoreo de procesos y

condicionalidades, en la evaluación de resultados y otras funcionalidades que acompañan el ciclo de las políticas públicas.

Para aproximarnos al tema resulta insoslayable considerar la irrupción de la pandemia de Covid-19, la adopción de medidas de distanciamiento físico y las adoptadas para mantener los servicios y ayudas consideradas esenciales, que puso de relieve la centralidad de estas tecnologías, su versatilidad y la relevancia de integrar al análisis los contextos de aplicación. Sin embargo, sabemos que el uso de estas tecnologías en las políticas y los servicios sociales antecede al contexto pandémico y forma parte de los procesos de modernización del Estado inspirados en las propuestas de la Nueva Gerencia Pública (NGP) difundidas a partir de los 80 del siglo XX y que, aún perdiendo su prestigio fundacional, permanecen de forma más o menos difusas integradas a nuevos enfoques organizacionales de la administración pública. En pocas palabras, si bien es cierto que con la pandemia se aceleró la introducción de las tecnologías digitales - TDs de aquí en más - en el corazón del Estado Social, varios estudios han señalado la correspondencia entre la creciente digitalización y el desarrollo de las políticas de austeridad ya antes de la irrupción de la emergencia sanitaria (Eubanks, 2021; Alston, 2019; Dubois, 2018; Subirats, 2012).

Un primer apartado permite introducirnos en algunas consideraciones acerca del fenómeno y su estudio que surgen de nuestras aproximaciones sucesivas al tema para identificar y comprender las alteraciones institucionales y tecnológicas de la protección social en la “era digital”.

Seguidamente, considerando el carácter político de los artefactos tomo dos momentos significativos para ilustrarlo: (i) los procesos de modernización del Estado propios de la hegemonía neoliberal de la década de los 90 destacando la reforma de la seguridad social en momentos de ajuste estructural y preocupación por la austeridad del gasto público social y (ii) la irrupción de la pandemia de Covid 19 que configuró un escenario de “excepción” que puso en suspenso la crítica (y con ello también las luchas y controversias) y contribuyó a la expansión de las TDs en la prestación de servicios sociales, educativos y sanitarios, entre otros. Estos contenidos son desarrollados en el segundo y tercer apartado.

La metodología del estudio que da lugar a estas notas fue de naturaleza cualitativa y auxiliada con datos y revisiones de estudios anteriores y bibliográficos. Si bien los contenidos están centrados en la realidad uruguaya, entiendo que se trata de procesos transnacionales con denominadores comunes más allá de los contextos de origen y aplicación.

## **LAS ALTERACIONES TECNOLÓGICAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL: (ALGUNAS) CONSIDERACIONES SOBRE EL FENÓMENO Y SU ESTUDIO**

En su libro titulado “La cuarta revolución industrial” (2018), Klaus Schwab, fundador del Foro Económico Mundial, afirma que estamos en los albores de una cuarta revolución basada en la revolución digital que comenzó a principios del siglo XXI. La revolución digital es la forma que toma la actual revolución industrial transformando, radical y aceleradamente - al igual que sus antecesoras - las formas de organizar la vida social y productiva. Esta revolución se caracteriza por el uso de TDs que en este período manifiestan su potencial a través de la automatización y el desarrollo de procesos derivados de su sofisticación e integración. La «industria 4.0» con sus «fábricas inteligentes» es ejemplo de ello integrando sistemas de fabricación virtuales y físicos que cooperan entre sí. Al mismo tiempo que se revolucionan e interconectan las máquinas y los sistemas inteligentes, se producen avances en la secuenciación genética, la nanotecnología, las

energías renovables y la computación cuántica. Según Schwab “es la fusión de estas tecnologías y su interacción a través de los dominios físicos, digitales y biológicos lo que hace que la cuarta revolución industrial sea fundamentalmente diferente de las anteriores”. (p.12)

Al igual que sucedió con las anteriores revoluciones tecnológicas, la digital irrumpe a través de saltos tecnológicos que se desarrollan y expanden por medio de innovaciones incrementales hasta alcanzar su madurez y difusión en la sociedad en su conjunto (OPP, 2017). Cada salto e innovación incremental se traduce en mayores capacidades de gestión de la información de tal forma que la participación de las TDs en la vida social se ha vuelto ubicua: están presentes al mismo tiempo en todas partes y se encuentran en permanente movimiento. La vida cotidiana aparece permeada por el creciente uso de estas tecnologías auxiliando el cumplimiento de objetivos sociales tan diversos como el entretenimiento, el cuidado, el consumo, el trabajo, la gestión de procesos productivos y de servicios tanto públicos como privados también diversos como el turismo, los negocios, la atención sanitaria y educación, los servicios sociales, la administración de justicia y la seguridad, solo por mencionar algunas áreas.

Tanto su ubicuidad, su acelerada y permanente metamorfosis y su opacidad, comportan desafíos y riesgos para quienes tratamos de comprender sus usos, su funcionamiento y sus efectos materiales y simbólicos ya sea esperados o colaterales. Es posible afirmar que las aproximaciones al tema suelen concentrarse en torno al uso de las TDs y las plataformas en procesos productivos y en la prestación de servicios con fines mercantiles. Sin embargo, incipientes y escasos son los estudios que se ocupan de comprender las repercusiones del ritmo acelerado de la innovación tecnológica en la configuración de los sistemas de protección y seguridad social, en la metamorfosis de los instrumentos de la administración pública y en el desarrollo de abordajes específicos acerca de los problemas sociales y las políticas públicas, en los procesos de trabajo y en la toma de decisiones algorítmicas. Más escasas aún son las aproximaciones analíticas que reparan en el carácter problemático y en los efectos colaterales de estas transformaciones derivadas de la participación de las TDs en la organización del trabajo al interior de la política pública, la gestión y el control de los recursos humanos y materiales y la protocolización de modalidades de intervención y de gestión de la información, entre otros aspectos.

¿Por qué llamar la atención sobre los efectos colaterales? Porque la idea de colateralidad sugiere que los “efectos positivos asumidos y los supuestamente negativos se dan de manera paralela, y por esta razón cada aplicación consciente y expresa de cualquier técnica nueva produce (al menos en principio) una nueva área de fatalidades que antes no se habían producido” (Bauman y Lyon, 2013, p.105).

Además de la idea de colateralidad, debemos recordar que la introducción de las TDs en el corazón del Estado no puede ser analizada sin considerar, por un lado, la particularidad de “lo público” no mercantil y, por otro, la naturaleza del trabajo reproductivo de los servicios públicos (sobre todo los sociales), aspecto que, en principio, coloca ciertos límites políticos - típicos de los regímenes democráticos en los cuales sigue siendo esencial la construcción de legitimidad social y política - que se distancian de la lógica puramente mercantil orientada para maximizar los rendimientos económicos de los intercambios. El Estado capitalista es un Estado de clase, es un Estado al servicio de los intereses de la burguesía y, como propone Bourdieu (2018), se configura como un campo que es escenario de múltiples y diversas luchas sociales cuyo objeto es imponer su visión acerca de los “asuntos de Estado”, en oposición a la representación del Estado como un aparato exento de contradicciones, conflictos, cooptaciones, etc, es decir un Estado inmune a las

influencias y fuerzas sociales. Por todo ello, las aproximaciones genéricas al tema no pueden ser trasladadas mecánicamente cuando tomamos como objeto al Estado y las políticas públicas.

Otra recomendación a considerar cuando nos acercamos a estudiar estos temas, se vincula con la complejidad y la ubicuidad de la participación de las TDs que señalaba antes. La diversidad de contextos de aplicación explica la necesidad de estudios específicos para cada uno de ellos. Ello porque las afirmaciones generalistas pueden no corresponderse con lo que efectivamente sucede en campos heterogéneos y particulares de aplicación tecnológica. De allí se deriva la insuficiencia de las aproximaciones globales y la necesidad de multiplicar los estudios que consideran contextos específicos de aplicación para capturar los efectos particulares, es decir, sectoriales de la innovación tecnológica considerando que estas tecnologías no solo gestionan grandes volúmenes de información sino que también aparecen integradas a los medios de producción y a las formas de gestión y organización del proceso de trabajo.

Para comprender las consecuencias de estos cambios sobre la organización y división del trabajo, sobre el acceso de la ciudadanía a los servicios y prestaciones públicas, problematizar la opacidad de las decisiones algorítmicas, la posibilidad de recurrirlas y la gestión individualizada de las vulnerabilidades sociales, precisamos derribar el “prejuicio a favor de la innovación” que consiste en “pensar que la innovación tiene únicamente efectos positivos” (Morozov, 2016, p. 194). En otras palabras, es necesario problematizar estos discursos que destacan la capacidad de estas tecnologías para “solucionar” diversos asuntos de la vida social sin interrogarse sobre sus efectos y consecuencias. A su vez, tampoco la idealización de tiempos pasados ni las construcciones distópicas asentadas sobre el “prejuicio en contra de la innovación”, parafraseando a Morozov, contribuyen a enriquecer las interpretaciones sobre estos procesos.

Más fecundo resulta interrogar a las tecnologías como artefactos políticos, como medios e instrumentos puestos al servicio de objetivos predefinidos. Indudablemente el desarrollo tecnológico es una condición necesaria pero insuficiente para comprender la expansión de las tecnologías de la información en el proceso de la política pública desde las últimas décadas del siglo XX, aproximadamente, hasta hoy en día. Es una condición necesaria en tanto estos artefactos son auxiliares en el procesamiento de operaciones que siguen el ciclo de las políticas públicas. Es insuficiente porque será la Política (con mayúscula) que determine los problemas a atender, los objetivos a perseguir, los públicos a proteger. En otras palabras, las reformas (o contrarreformas<sup>1</sup>) son impulsadas por decisiones políticas y no por la velocidad y el ritmo de las innovaciones tecnológicas. Se trata de objetivos políticos que se persiguen con apoyo de los artefactos, pero grullada que se vuelve necesaria cuando nos encontramos con relatos que “humanizan” a las tecnologías destacando su “inteligencia” o su “capacidad empática”<sup>2</sup>. Señala Winner (1985) que algunos artefactos se comportan como tecnologías políticas pues su invención está ligada a la predeterminación de objetivos y efectos políticos para resolver cuestiones prácticas. Sin caer en el determinismo social de la tecnología, afirma la necesidad de mirar detrás de los

---

<sup>1</sup>En el sentido atribuido por Elaine Behring (2003) en su libro “Brasil em Contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos” cuando refiere a las reformas neoliberales como verdaderos procesos de “contrarreforma do Estado, que implicou um profundo retrocesso social, em benefícios de poucos” (BEHRING, 2003, p. 22).

<sup>2</sup>“La gente le cuenta sus problemas más personales a ChatGPT. La gente joven especialmente lo utiliza como terapia y ahora mismo si hablas con un psicólogo, un abogado o un médico sobre tus problemas hay un privilegio legal, hay confidencialidad médico-paciente, pero todavía no hemos encontrado la manera para ChatGPT” indica Altman, CEO de OpenAI. Extraído de: <https://www.lavanguardia.com/neo/sociedad-neo/20250728/10928883/sam-altman-ceo-openai-hablas-abogado-psicologo-medico-sobre-tus-problemas-hay-confidencialidad-secreto-profesional-chatgpt-aun-hemos-encontrado-manera-pmv.html>

aparatos técnicos para descubrir las circunstancias sociales de su invención y desarrollo. Agrega que este análisis debe también considerar a los propios artefactos tecnológicos y los significados de sus características. Comprender ciertas tecnologías como fenómenos políticos requiere considerar tanto el estudio “de los sistemas técnicos específicos y de su historia como el estudio completo de los conceptos y controversias de la teoría política” (p. 2).

A fines del siglo XIX Charles Booth construyó el primer mapa de la pobreza de Londres inaugurando una sociología empírica al servicio del movimiento de reforma social<sup>3</sup>. Poco más de un siglo ha transcurrido desde aquel primer mapa de la pobreza hasta la trazabilidad ciudadana, el reconocimiento facial, el cruzamiento de datos, los algoritmos predictivos, etc. Sin embargo, aún admitiendo la diversidad de marcos cognitivos, técnicas, métodos y estrategias de intervención del Estado, lo que aparece inmutable son los asuntos que inquietan, es decir, aquellos que mantienen la misma preocupación fundante de la intervención social del Estado en el capitalismo monopolista, a saber: las formas y las condiciones de vida de las “clases trabajadoras y peligrosas” como principal preocupación política.

Para visibilizar ese carácter político y no neutral de las tecnologías precisamos identificar y analizar las condiciones sociales de emergencia de cada innovación o artefacto, es decir, su contexto de génesis. Acudir a los diagnósticos y a las soluciones propuestas en su momento original permite extraer elementos sustantivos para comprender cómo, por qué y cuándo se jerarquizaron ciertas preocupaciones, algunos problemas y un repertorio determinado de recomendaciones que desplazaron a otros asuntos de la agenda pública.

Pasemos ahora a revisar aquel contexto de modernización del Estado cuando esos avances tecnológicos empezaron a ser introducidos en el marco de enfoques específicos de reforma orientados, fundamentalmente, por el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP).

## **LA “MODERNIZACIÓN” SOCIOTÉCNICA DEL ESTADO Y LAS POLÍTICAS DE AUSTERIDAD DURANTE LA HEGEMONÍA NEOLIBERAL**

El enfoque de la NGP fue construido específicamente para transformar a las organizaciones de servicio público, instituciones y agencias del gobierno. El término fue introducido por académicos en el Reino Unido durante la década de 1980 bajo el gobierno de Margaret Thatcher. El contexto de génesis de la Reforma Gerencial es aquel configurado por las crisis del Estado Keynesiano de Bienestar y la expansión de las reformas neoliberales (Narbond, 2011). Su surgimiento coincide con el auge del neoliberalismo en Estados Unidos e Inglaterra, el Consenso de Washington, la primacía de la economía de mercado y la creencia de que el Estado era el responsable de la “década perdida” de los 80s.

Estos discursos y propuestas de modernización gerencial del Estado predominaron en América Latina y, como bien señala Ozslak (2013), con independencia de sus impactos y consecuencias “cabe destacar el valor retórico y simbólico de esos afanes reformistas, en tanto expresan una voluntad transformadora de la sociedad y del estado” y si bien cada una de estos modelos sugiere propuestas reformistas más o menos diferentes entre sí, lo que se mantiene

---

<sup>3</sup> Comento, a quienes les resulte de interés, que en el intento de responder(me) ¿qué hay de nuevo con estas tecnologías y las políticas sociales?, en un trabajo anterior desarrollé este tránsito desde las primeras formas de “tecnificar” lo social hasta las modalidades contemporáneas donde se han multiplicado las capacidades de la tecnología para lidiar con grandes volúmenes de datos: Del primer “mapa de la pobreza” a la “trazabilidad ciudadana”: políticas, tecnologías, profesiones y saberes. En: Rivero, S (2024) (coord) Radicalización del neoliberalismo. Contradicciones, resistencias y desafíos para el Trabajo Social. Argentina: Espacio.

son los pactos constitutivos que sostienen a una sociedad capitalista. Eso es lo permanente. Pueden cambiar los signos de las políticas públicas en el nivel meso; y la vida cotidiana puede experimentar también una profunda metamorfosis en el nivel micro. Pero las reglas de juego del sistema capitalista permanecen (p. s/n)

Aunque estas propuestas reformistas han perdido su “prestigio” fundacional, permanecen de forma más o menos difusa integradas a nuevos enfoques organizacionales de la administración pública: el enfoque de “estado empresarial” surgió poco después y mantiene estrechos vínculos con la NGP (Oszlak, 2013).

El paquete de medidas buscaba impulsar reformas para mejorar la eficiencia del sector público mediante la utilización de modelos de gestión del sector privado (Vecinday y Mariatti, 2018). Bajo su concepción privatista y mercado-céntrica, la adopción de este enfoque favoreció el desarrollo de políticas de privatización, descentralización, tercerización, desregulación y desburocratización tendientes a redimensionar la intervención estatal.

Las políticas de austeridad condujeron la reforma administrativa del Estado, orientada por los principios y propuestas de la NGP o NPM (por sus siglas en inglés) y apoyándose en las innovaciones tecnológicas en el área de la información y la comunicación. Subirats (2012), observando el contexto europeo señala que los

valores que implícita o explícitamente rigen esos procesos de cambio y de uso de las TIC son los de economía, eficiencia y eficacia, que ya sirvieron para poner en marcha los procesos de modernización administrativa de los ochenta y noventa (New Public Management)” (2012, p.4).

Esta observación que ata la reforma gerencial del Estado, el uso de tecnologías de la información y comunicación y las políticas de austeridad también aparece en los trabajos de Dubois (2018) sobre la evolución de las modalidades de contacto entre los usuarios y la administración pública cuando afirma que la preferencia institucional por el contacto vía Internet encuentra su principal explicación en el imperativo de reducir los costos contenido en la propuesta del NPM. Agrega que la administración electrónica se impone en un contexto de cierre de los servicios públicos, sobre todo en zonas rurales, limitando las “puertas de entrada” mediante su centralización en “casas de servicios públicos u oficinas únicas”.

Las políticas de austeridad también aparecen como uno de los factores desencadenantes del Estado de Bienestar Digital en el informe del relator de Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos en Europa. Al respecto, Alston (2019) advierte que «el Estado de bienestar británico está desapareciendo gradualmente detrás de una página web y un algoritmo» y observa que

(...) en muchos casos, la digitalización de los sistemas de asistencia social ha estado acompañada de reducciones profundas en el presupuesto general de asistencia social, el estrechamiento del grupo de beneficiarios, la eliminación de algunos servicios, la introducción de formas exigentes e invasivas de condicionalidad, la búsqueda de objetivos de modificación del comportamiento, la imposición de regímenes de sanciones más estrictos y una inversión completa de la idea tradicional de que el Estado debe rendir cuentas ante los individuos.” (p. s/n)

Alejándonos del contexto europeo, encontramos los trabajos de Virginia Eubanks (2021) sobre los procesos de automatización en los servicios sociales de Estados Unidos. Observa que cuando los gobiernos municipales de Estados Unidos y Canadá reemplazaron a los trabajadores sociales con sistemas automatizados para procesar las solicitudes de asistencia social, aumentó el pago insuficiente y la denegación de beneficios. Similar fue la situación que Eubanks constató en el estado de Indiana cuando, luego de automatizar los procedimientos de elegibilidad para el Medicaid y otras prestaciones socioasistenciales, se redujeron las listas de receptores aun cuando aumentaron las solicitudes de apoyo.

En buena parte de los países de América Latina -donde los sistemas de protección social nunca alcanzaron la solidez, la cobertura ni la calidad de las prestaciones de los sistemas europeos- las reformas promovidas destacan el aporte de estos sistemas tecnológicos para identificar los errores de inclusión antes que los errores de exclusión. Una concepción gerencial de la asistencia aparece en el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1990 (Perelmiter, 2016), concepción que promovió la adopción de programas de combate a la pobreza centrados en las capacidades, la adopción de los principios de la NGP y la innovación tecnológica en la gestión social. La conversión de la política de asistencia social en una política basada en transferencias monetarias condicionadas fue uno de los factores que en estas últimas décadas han contribuido al desarrollo regular de los sistemas de información como soportes de la política pública (Canzani y Cancela, 2015).

Es la preocupación por el “fraude” y la discrecionalidad de los burócratas de calle (Lipsky, 1999) uno de los principales incentivos para el desarrollo de algoritmos de elegibilidad en los programas socioasistenciales de transferencias monetarias. A través de estos algoritmos se automatiza la toma de decisiones respecto a la inclusión/exclusión de estas prestaciones. Ello queda ilustrado a través de los fundamentos para optar por algoritmos de elegibilidad como el Índice de Carencias Críticas (ICC) elaborado para focalizar la población destinataria de las transferencias monetarias en Uruguay.

El ICC es un proxy means test que permite combinar y ponderar distintas características no monetarias de los hogares. Se argumenta a favor del ICC que las variables que lo conforman son de difícil manipulación por parte de los postulantes con lo cual se minimiza la posibilidad de engaño para acceder al beneficio (Amarante et al, 2008). Con este argumento se intenta minimizar los errores de inclusión y, al hacerlo, los errores de exclusión quedan fuera de plano. Cuando se opacan los criterios de elegibilidad de los programas, se opacan las posibilidades de las personas de reconocerse como derechohabientes y por lo tanto se relegan posibles acciones y medidas para reparar en los errores de exclusión.

A partir de la constatación de los problemas de inclusión y exclusión de los principales programas de transferencias monetarias condicionadas del Ministerio de Desarrollo Social en Uruguay, Canzani y Cancela (2015) sugieren que (i) el algoritmo de elegibilidad construido no debería ser considerado como criterio básico y único, (ii) que debe ser revisado en su composición para reflejar el ingreso potencial y las condiciones de vida del hogar y (iii) admitir una “zona gris” para reconocer los errores de exclusión que deja desprotegida a población elegible.

Sin embargo, hasta hoy en día el algoritmo continúa funcionando como una “caja negra” que impide que las personas “entiendan cómo se accede al programa” pues su sofisticación y secretismo opaca “los criterios de elegibilidad” (Sepúlveda, 2014, p. 25). Se argumenta que el “secreto” se mantiene para defender la calidad de los datos que podría verse afectada por información fraudulenta. El supuesto es que si las personas que demandan un recurso público

conocen cuál es la información relevante y cómo será ponderada, estarán en condiciones de manipular sus datos procurando acceder a un beneficio que quizás no les corresponde. Esta duda también recae sobre el trabajo profesional sospechado de evaluar las solicitudes de forma subjetiva y discrecional. Incluso los profesionales tenemos dificultades para explicar las razones de la denegación de prestaciones por permanecer tan ajenos al instrumento como la propia población.

La opacidad también se mantiene para los investigadores que se proponen conocer cómo funcionan los algoritmos en las políticas públicas. En julio de 2020 elevamos al Ministerio de Desarrollo Social una solicitud de acceso a la información pública en el marco de una investigación sobre las funciones y los efectos colaterales de la introducción de sistemas de información en la política social. Pretendíamos conocer el documento base donde se explicita la metodología de cálculo y los ponderadores del ICC. Como respuesta recibimos una negativa al acceso de la información solicitada haciendo mención a una resolución ministerial que estableció el carácter de información reservada sobre los ponderadores del índice. En ese sentido, una vez más podemos resaltar el carácter político de las decisiones pues la opacidad no es un efecto colateral del uso de algoritmos sino que es producto de una decisión deliberada y fundada en la desconfianza (Vecinday, 2024). Desconfianza que se comporta como un supuesto vinculado a la motivación y el comportamiento humanos que está en la base de las políticas sociales que, desde su diseño, incorpora una representación “pícaro” de la población potencialmente receptora (Le Grand, 1998).

Al idear cualquier sistema de gobierno, y establecer las verificaciones y controles que indica la Constitución, debe partirse de la base de que todo hombre es un pícaro y en todas sus acciones no persigue otra finalidad que su interés particular”. (Hume, D 1875 apud Le Grand, 1998)

Estos procesos de modernización de la gestión pública se apoyan en paradigmas, modelos y tecnologías de origen “noroccidental” con un papel destacado de Estados Unidos donde las “modas académicas” y las innovaciones incorporadas en la gestión pública de ese y otros países centrales, tuvieron una influencia significativa en el diseño de las estrategias de reforma adoptadas por los países en desarrollo mediante el papel financiero y de asistencia técnica de bancos, agencias y organismos multilaterales ya sea promoviéndolas o imponiéndolas (Oszlak, 2020, p. 102).

Como indica Oszlak (2020), la introducción de estrategias y herramientas del management privado en la gestión pública fue transformando las “actitudes, los hábitos, las metodologías de trabajo, los incentivos laborales y los comportamientos del personal”, aunque ello no dice nada sobre la “capacidad institucional del estado para anticipar, orientar o fomentar ese proceso; o, por el contrario, para contrarrestar sus posibles consecuencias indeseables. (p. 98 - 99).

Uno de los ejemplos más destacados de este proceso de contrarreforma del aparato estatal en los 90 del siglo XX fue la reforma de la seguridad social en el Uruguay, que sentó las bases de la modernización de la gestión pública en el campo social. Esta reforma data de 1995 - promediando la década de la hegemonía neoliberal en América Latina - y se inscribió en un proceso más amplio de “modernización” estatal, en el cual las tecnologías de la información y la comunicación como soporte de los sistemas de información para la protección social (SIPS) jugaron un papel clave. Se constituyó en un punto de inflexión en la forma en que el Estado uruguayo registra, almacena y procesa información social. Si bien había antecedentes de reformas institucionales con innovaciones tecnológicas en otras áreas de la política social<sup>4</sup>, la magnitud y relevancia

<sup>4</sup>“Entre los SIPS pioneros encontramos (...) el Sistema de Información para la Infancia (SIPI) creado en 1989 a cargo de lo que hoy conocemos como el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), con apoyo del Instituto Interamericano del

de esta transformación dejó un legado institucional y tecnológico que fue fundamental para apoyar y sostener la construcción institucional que rodeó la conversión de la asistencia social en programas de transferencias monetarias condicionadas.

El desarrollo de capacidades estatales en este sector de la política - aprovechando las posibilidades ofrecidas por las TDs - ha sido reconocido como una de las principales experiencias que con su legado contribuyó a la construcción institucional del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) a inicios de este siglo. De este modo, las innovaciones tecnológicas en la estructura organizativa del Banco de Previsión Social (BPS)<sup>5</sup>, principal organismo responsable de la administración de la seguridad social, fueron un mojón central tanto de los gobiernos claramente neoliberales de los 90 del siglo XX como de los gobiernos “progresistas” que los sucedieron durante buena parte del presente siglo.

La experiencia del BPS - en asociación con Ibm<sup>6</sup> y Bull - fue un antecedente fundamental para comprender el proceso de institucionalización de los SIPS en Uruguay por su contribución a la modernización tecnológica del incipiente ministerio del área social. “Por la variedad de contingencias que cubrimos, por la cantidad y la calidad de información que tenemos, somos la mayor base de datos del país”, expresaba Ernesto Murro, presidente del directorio del BPS entre 2005 y 2015<sup>7</sup>. “En lo que refiere a la política social, el BPS es líder en materia de generación de sistemas de información aplicada a la gestión, digamos, a la política”<sup>8</sup>.

En cuanto a los argumentos y fundamentos asociados a la incorporación de tecnologías de la información en la gestión de la seguridad social, debemos considerar las preocupaciones de la época. La reforma de la seguridad social en 1995 respondió a la necesidad de enfrentar el déficit del sistema previsional uruguayo, principal argumento que fundamentó la iniciativa reformadora. En ese sentido, la administración se propuso combatir las prácticas de políticas clientelares dentro de las estrategias ensayadas para disminuir el déficit del BPS. Detrás de estas innovaciones aparece la preocupación de los administradores sobre las políticas de austeridad del gasto. Sobre este legado se basan las innovaciones sucesivas que encontraron en la experiencia de modernización de la seguridad social un conjunto de capacidades previamente desarrolladas que le sirvieron de apoyo.

Cuando nos acercamos a comprender cómo estas tecnologías están siendo introducidas en el Estado, por ejemplo, observamos que los primeros ensayos se concentraron en la construcción

---

Niño (...) Se trató de una de las primeras y más relevantes iniciativas de creación de un software específico para recopilar, almacenar y tratar la información como soporte de la política de infancia. Inicialmente propuesta como un piloto, la experiencia se inscribió en un contexto regional marcado, no solo por la retórica y los ensayos de cuño neoliberal, sino también por los preocupantes niveles de pobreza y sobre todo de pobreza infantil registrados en América Latina y en Uruguay particularmente” (Camejo y Vecinday, 2024, p. 37)

<sup>5</sup> Creado mediante la reforma constitucional de 1967, el Banco de Previsión Social es un ente autónomo cuyo cometido central es coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social (<https://www.bps.gub.uy/11626/evolucion-historica.html>).

<sup>6</sup> “El primer gran proyecto en materia de procesamiento de datos obedeció a una iniciativa del presidente Roosevelt, cuando el gobierno de los Estados Unidos se vio enfrentado a la necesidad de registrar los aportes de 26 millones de contribuyentes a la seguridad social y de tres millones de empleadores. Fue IBM la empresa que obtuvo el contrato para desarrollar máquinas capaces de leer tarjetas perforadas en forma masiva.” (Oszlak, 2020, p. 51).

<sup>7</sup> Exposición de Ernesto Murro. Reforma del sistema de salud en Uruguay. [https://www.bps.gub.uy/4711/0934\\_exposicion\\_de\\_murro\\_sobre\\_reforma\\_del\\_sist\\_de\\_salud\\_y\\_de\\_la\\_seg\\_socialdoc.html](https://www.bps.gub.uy/4711/0934_exposicion_de_murro_sobre_reforma_del_sist_de_salud_y_de_la_seg_socialdoc.html).

<sup>8</sup> Proyecto “Funciones y efectos colaterales de la introducción de sistemas de información en la protección social” (CSIC, 2018). Entrevista a informante calificado de la ex dirección de Evaluación y Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social.

de bases de datos y sistemas de información como soporte para la gestión de las políticas sociales. En aquel entonces, estas innovaciones se edificaron con base en los primeros desarrollos de la informática, propios de la tercera revolución industrial o informacional, favoreciendo la concentración de información y la automatización de algunas tareas y procesos como el ejemplo visto de la seguridad social en Uruguay.

Es sobre este zócalo que se apoyaron los ulteriores desarrollos, ya en plena era digital o cuarta revolución, que conjuga las nuevas técnicas de producción con sistemas inteligentes que se integran con las organizaciones y las personas. Pasemos a considerar, brevemente, un nuevo contexto: el período marcado por la irrupción de la pandemia de Covid 19 y el papel de las TDs para conjugar las medidas de distanciamiento físico y la prestación de servicios y transferencias sociales destinadas a minimizar los efectos sobre los ingresos y el bienestar de la población.

## **SOBRE LA DIGITALIZACIÓN Y LA POLÍTICA SOCIAL EN CONTEXTOS DE PANDEMIA Y POST PANDEMIA**

Una vez declarada la pandemia, las respuestas de protección social de los gobiernos se fundamentaron en los desarrollos institucionales alcanzados y en los legados de bienestar de cada país expandiendo los ámbitos de aplicación de TDs en un contexto que favoreció y legitimó la transformación y la aceleración digital: “En este último año nos sentimos como trabajadoras sociales de call center”, afirmó una colega en un diálogo coloquial respecto al ejercicio profesional mediado por las TIC en época de pandemia.

En todos los casos, los programas de transferencias monetarias demostraron su capacidad para adaptarse rápidamente a circunstancias cambiantes, atender nuevos públicos, reforzar prestaciones y todo ello de forma remota, evitando el contacto cara a cara para respetar las recomendaciones sanitarias. Esta versatilidad quedó aún más clara cuando, apoyados en herramientas tecnológicas, estas prestaciones dieron cobertura a un grupo poblacional que no figuraba en los registros de la seguridad social ni en las bases de datos de las transferencias asistenciales. Postulaciones en línea, formas de elegibilidad remota y aplicaciones fueron puestos a disposición de este sector –frecuentemente el más precarizado en sus condiciones de trabajo y de vida - ausente de las bases de datos de la asistencia y de la seguridad social, es decir, habitando un “*no man’s land*” (Lautier, 2001) entre el seguro y la asistencia, se convirtió en objeto de protección temporal y emergencial (Vecinday, ALAEITS). En pocas palabras, durante la pandemia se intensificó la incorporación de innovaciones tecnológicas para reemplazar las prácticas de cercanía por prácticas de asistencia automatizadas y de elegibilidad remota.

La pandemia evidenció la experiencia de desposesión y desprotección de los trabajadores informales, reflejando una “informalidad social” –como menciona Claudia Danani (2021)– entendida como la falta de reconocimiento de las poblaciones desprotegidas. Efectivamente, los registros documentales de las políticas públicas funcionan como espacios de reconocimiento y “formalización social”. La idea de informalidad social de Danani se comprende como la vida por debajo de la línea del reconocimiento social y en esta era digital, si no estás registrado no existis. En términos bourdianos, el poder creador del Estado, es decir su poder de nominación oficial, su capacidad de marcaje social para determinar lo que una persona o grupo es, está habilitado a ser o hacer se digitalizó. Para existir, para ser, para contar hay que estar registrado en el entorno digital del Estado y las políticas públicas. En ese sentido, es interesante interrogar a estos sistemas por su función de reconocimiento social de ciertas poblaciones y/o problemas

sociales para introducir en el análisis la reapropiación popular de estos instrumentos. Sobre este punto, los trabajos de Malena Hopp sobre la génesis del Registro Nacional de Trabajadores/as de la Economía Popular (RENATEP) en Argentina, sistema de información asociado a las políticas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, muestran que su institucionalización fue producto de las luchas sociales por el reconocimiento:

que buscan inscribir el apoyo estatal que reciben en el espacio del trabajo, en contraposición a la mirada tradicional de las políticas de asistencia social a la pobreza (Hopp, 2020). A partir de la puesta en marcha de este Registro, por primera vez, la economía popular cuenta con datos oficiales que permiten cuantificarla y caracterizarla de forma más precisa.” (Hopp, 2023, s/n)

La irrupción de la pandemia fue el factor que aceleró la extensión de la digitalización y su uso en nuevas áreas de la vida social sin enfrentar disputas por su legitimidad social y política dado que el contexto encapsuló la crítica frente a la necesidad de responder a las emergencias. Sin embargo, las puertas de entrada digitales a la protección social no desaparecieron cuando cesó la declaración de emergencia sanitaria sino que se diversificaron e institucionalizaron perdiendo su carácter emergencial o coyuntural. Los chatbot, los programas de teleasistencia, las aplicaciones y las declaraciones juradas en línea son parte del legado pandémico que inicialmente aceptamos sin mayores controversias dado el contexto de emergencia que los vio proliferar. Sobre esa legitimidad provisoria, acrítica e instrumental se consolidaron y ampliaron estas estrategias una vez superadas las restricciones que fundaron tales desarrollos.

La continuidad de experiencias puestas en movimiento en la emergencia sanitaria abre un campo de interrogantes sobre las prácticas profesionales a distancia o remotas y sus efectos sobre las identidades profesionales, las mutaciones de la relación de servicio, las alteraciones de los instrumentos y los procesos de trabajo, los resultados de las políticas, la accesibilidad a los servicios, etcétera. Por lo mismo, necesitamos de nuestros mayores esfuerzos para comprender sus repercusiones y sobre todo disputar los sentidos, los objetivos y las orientaciones políticas para los cuales son disponibilizadas.

Ejemplo de ello es el caso del programa de Teleasistencia en Primera Infancia que, si bien sus orígenes son previos a la irrupción de la pandemia, su puesta en funcionamiento coincidió con la declaración de emergencia sanitaria pero continuó una vez superadas las restricciones impuestas. En ese sentido, el programa de Teleasistencia es un claro legado del contexto pandémico que queda instalado dentro de la oferta de programas del Ministerio de Desarrollo Social.

Si bien es prematuro preguntarnos sobre el impacto real de estas iniciativas, sí podemos interrogarnos sobre el «efecto de anuncio» de la realidad ideal que ellas transportan (Castel, 2014). El programa Teleasistencia en Primera Infancia es una propuesta de atención no presencial dirigida a mujeres embarazadas y menores de 4 años con vulneración socioeconómica y con indicadores de afectación en salud, con el objetivo de promover el desarrollo infantil desde el comienzo de la vida. Mediante llamadas telefónicas, mensajes y otros materiales virtuales, técnicos de las áreas social y sanitaria desarrollan un trabajo de acompañamiento a distancia con una frecuencia semanal. Antes de la declaración de la emergencia sanitaria, la intervención involucraba a una dupla de técnicos desarrollando un trabajo de cercanía en los hogares. Con la irrupción de la pandemia, el programa debió desplegar nuevos instrumentos para mantener el acompañamiento a las familias y, para ello, se adoptó una modalidad híbrida que combinó la virtualidad con posibles contactos presenciales según la evaluación y el criterio de la dupla técnica interviniente. Esta modalidad híbrida es uno de los legados del contexto pandémico que

en 2022 toma la forma de experiencia piloto pensada para «tiempos normales». Si durante la pandemia esta estrategia se mostró útil para superar los límites del distanciamiento físico, ahora se propone como estrategia de atención alternativa para alcanzar de forma presencial al aumento de familias que requieren acompañamiento y que se encuentran en lista de espera. Fue así que con la adopción de una modalidad híbrida se amplió la capacidad operativa del programa con el objetivo de reducir los tiempos de espera a través de la atención remota. Se constituye así en el primer programa social apoyado en el establecimiento de relaciones remotas entre los equipos profesionales y la población destinataria (Vecinday, 2024b).

De este modo, se comprende cómo estas tecnologías están cada vez más presentes en el ejercicio de muchas profesiones y muestra de ello es que, en el caso del Trabajo Social, el manejo de sistemas de información y otras TDs de soporte para la gestión pero también para la intervención remota en programas de teleasistencia, por ejemplo, aparece con mayor frecuencia como un requisito en los llamados a profesionales del Trabajo Social.

## CONCLUSIONES

Nos encontramos frente a profundas transformaciones en las formas de relacionarnos productiva y socialmente que transportan posibilidades contradictorias de realización de “lo humano” cuando son apropiadas por un orden social que, una vez más, se sirve de los desarrollos tecnológicos para intensificar - al menos tendencialmente - la explotación económica y la dominación político-cultural: todo parece cambiar pero lo permanente son los “pactos constitutivos que sostienen a una sociedad capitalista” y sus reglas de juego, parafraseando a Oszlak (2013).

Con el propósito de trascender las lecturas propositivo-normativas sobre el tema y así aproximarnos a una comprensión crítica de estos procesos, resaltamos el carácter político de las tecnologías y la necesaria identificación de la globalidad de los efectos, sobre todo los colaterales, en cada campo o contexto de aplicación.

La digitalización de la política social y los servicios sociales está reconfigurando las formas de interpretar los problemas sociales y las formas de respuesta y los vínculos profesionales. Vimos que este proceso se aceleró durante y después de la pandemia pero ya se registraban ensayos y experiencias que desde los 80 y 90 se aprovecharon de la informatización y hoy multiplican sus posibilidades operativas con el desarrollo de la digitalización. Los recientes avances en inteligencia artificial anuncian la profundización y expansión de estos procesos en el marco de la gestión y la administración pública y la oferta de servicios y prestaciones sociales. La aceleración digital que sucedió al contexto pandémico se revela como un proceso que exige la mayor atención crítico - analítica para comprender sus usos políticos; en otras palabras, qué le pedimos a los artefactos y cuánto de política hay en ellos es una interrogante constante en las preocupaciones en torno a las alteraciones institucionales y tecnológicas de las políticas y los servicios sociales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alston, P. (2019). *Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, Philip Alston, sobre la conclusión de su visita oficial a España, 27 de enero-7 de febrero de 2020. ONU. Recuperado de [https:// n9.cl/bxty6](https://n9.cl/bxty6)

Amarante, V., De Melo, G., Machado, A., & Vigorito, A. (2008). *Metodologías para la selección de los beneficiarios del nuevo sistema de Asignaciones Familiares*. Informe Final para MIDES”, Convenio con IECON, UdelaR

Bauman, Z. y Lyon, D (2013 ). *Vigilancia Líquida*. Buenos Aires: Paidós.

Bourdieu, P. (2018). *Sobre el Estado*. Cursos en el Collège de France (1989-1992). Barcelona: Anagrama.

Canzani, A. y Cancela, V. (2015). Una mirada al Sistema de Información del Mides: contexto, desarrollo, estructura, valoración y posibilidades. *Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales*. Uruguay: Ministerio de Desarrollo Social.

Dubois, V (2018). *El burócrata y el pobre. Relación administrativa y tratamiento de la miseria*. Valencia: Institució Alfons el Magnànim.

Eubanks, V. (2021). *La automatización de la desigualdad*. Herramientas de tecnología avanzada para supervisar y castigar a los pobres. España, Capitán Swing.

Hopp, M. (2023). *El Registro Nacional de Trabajadores/as de la Economía Popular en la lucha por el reconocimiento del trabajo en Argentina*. [https://aset.org.ar/wp-content/uploads/2023/11/14\\_HOPP\\_ponencia-Malena-Hopp.docx.pdf](https://aset.org.ar/wp-content/uploads/2023/11/14_HOPP_ponencia-Malena-Hopp.docx.pdf)

Le Grand, J. (1998) ¿Caballeros, pícaros o subordinados? Acerca del comportamiento humano y la política social. *Desarrollo Económico*, Vol. 38, No. 151, pp. 723-741

Lipsky, M. (1999). La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. En J. Shafritz y A. Hyde, *Los clásicos de la Administración Pública*. Estudio introductorio (pp. 780-794). Fondo de Cultura Económica.

Morozov, E. (2016). *La locura del solucionismo tecnológico*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Murillo, S. (2008). *Colonizar el dolor*. \*La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón. Buenos Aires: Clacso. Recuperado de <https://n9.cl/okrl7>

Narbond, P.(2011). Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20, (1): 95-129.

Narbond, P., Fuentes, G., y Rumeau, D. (2010). La reforma de la administración central: marchas, contramarchas y bloqueo. En M. Mancebo y P. Narbond (coords.), *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: Acumulaciones, Conflictos y Desafíos (27-53)*. Instituto de Ciencia Política; Clacso-Coediciones. Montevideo: Fin de Siglo Editorial.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2017) *Automatización y empleo en Uruguay*. Una mirada en perspectiva y en prospectiva. Presidencia de la República, Uruguay.

Oszlak, O. (2020) *El Estado en la era exponencial*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP.

Oszlak, O. (2013) La gestión pública post-NGP en América Latina: balance y desafíos pendientes. En: *Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE: “Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público”*. Mayo 2013, Santiago, Chile.

Perelmiter, L. (2016) *Burocracia plebeya*. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino. San Martín: UNSAM

Schwab, K. (2018) *La cuarta revolución industrial*. Editor digital: Leddy ePub.

Sepulveda, M. (2014) De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos. En *La protección social en América Latina. CEPAL - Serie Políticas Sociales N° 189*.

Subirats, J. (2012) Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 54. Caracas.

Vecinday, L. (2024) Las tecnologías digitales y la política social: prevención, predicción y personalización de la protección social. En: Binimelis-Espinoza et al (Orgs.) *Serviço social, trabalho e novas tecnologias digitais* [livro eletrônico]. – São Paulo: Tirant lo Blanch.

Vecinday, L. (2024b) (coord) *Guardianes digitales: sistemas de información y protección social*. Montevideo: Tres Huellas.

Vecinday, L y Mariatti, A. (2018.). Aproximación a las condiciones sociohistóricas de la gerencialización de la política asistencial en el Uruguay “progresista”. En: *Fronteras*, n.11, pp. 49-61.

Winner, L.(1985) ¿Tienen política los artefactos? Publicación original: “Do Artifacts Have Politics?” (1983), en: D. MacKenzie et al. (eds.), *The Social Shaping of Technology*, Philadelphia: Open University Press.