

Los Programas de Transferencia de Renta Condicionadas como gestión neoliberal de la cuestión social*

The Programs of Conditional Cash Transfer as a neoliberal way to manage the social issue

José Pablo Bentura**



Resumen: El neoliberalismo continúa demostrando su manifiesta incompetencia a la hora de plantear una pauta razonable de integración social. Los Programas de Transferencia de Renta Condicionada implementados en Uruguay, a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) en el año 2005 se diseñaron con el explícito objetivo de combatir la pobreza extrema, consecuencia directa de la aplicación de las políticas neoliberales desarrolladas en el Uruguay. El artículo busca demostrar que la paradoja contenida en el propio dispositivo, es que esta búsqueda se realiza rindiendo culto a los límites impuestos por la retórica neoliberal.

Palabras claves: Transferencia de renta condicionada. Protección social. Neoliberalismo. Integración social.

* El trabajo es producto de la investigación, aún en curso, sobre Programas de Transferencia de Renta Condicionada en América Latina y el Caribe: estudio comparado — Bolsa Familia (Brasil), Asignación Familiar del Plan de Equidad (Uruguay) y Asignación Universal por Hijo (Argentina). Proyecto financiado por la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal no Nível Superior (Capes) de Brasil y administrado en Uruguay por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII — Edital Mercosur Educativo). Este artículo fue elaborado en el transcurso de la estadía posdoctoral prevista en el marco del proyecto mencionado y con la orientación de la profa. dra. María Ozanira da Silva e Silva.

** Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso — sede académica Argentina), profesor agregado en régimen de dedicación total de la Universidad de la República Montevideo/Uruguay. *E-mail:* <p bentura@adinet.com.uy>.

Abstract: Neoliberalism continues to demonstrate its incompetence when considering a reasonable standard of social integration. The Programs of Conditional Cash Transfer implemented in Uruguay from the creation of the Ministry of Social Development (Mides) in 2005 were designed with the explicit objective of combating extreme poverty, a direct result of the application of neoliberal policies developed in Uruguay. The article shows that the paradox in the device itself is that it attempts to perform within the limits imposed by the neoliberal rhetoric.

Keywords: Conditional Cash Transfers. Social protection. Neoliberalism. Social integration.

Introducción

En los albores del siglo XXI, la coyunturalmente triunfal, ofensiva neoliberal sobre los estados de bienestar continúa demostrando su manifiesta incompetencia a la hora de plantear una alternativa razonable a la pauta de integración social propia de las tres gloriosas décadas. Popularizada tempranamente como ciudadanía por Alfred Marshall (1963) sostenida por el principio liberal del derecho individual en un sistema triangular que — con sus derechos civiles, políticos y sociales — evocaba, lejanamente, la revolucionaria consigna: “Libertad, fraternidad, igualdad”. Es precisamente sobre los derechos sociales que el neoliberalismo despliega su encarnizada ofensiva, la ciudadanía supone esta triple articulación y la vulneración de los derechos sociales despedaza la ciudadanía como forma privilegiada de garantizar la integración social.

Este artículo desarrolla el análisis de los Programas de Transferencia de Renta Condicionada implementados en Uruguay, a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) en el año 2005. Estos programas se diseñaron con el explícito objetivo de combatir la pobreza extrema, consecuencia directa de la aplicación de las políticas neoliberales desarrolladas en el Uruguay. El artículo busca demostrar que la paradoja contenida en el propio dispositivo, es que esta búsqueda se realiza rindiendo culto a los límites impuestos por la retórica neoliberal.

El primer cometido del Mides fue la administración del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (Panes). El Panes estaba constituido por siete componentes centrales orientados a atender a la población en situación de “extrema pobreza”: ingreso ciudadano (transferencia de ingresos a hogares), alimentación (tarjeta magnética que permite la compra de alimentos), participación social

y laboral, mejoramiento del hábitat, a los que se agregaron poco después el Programa de Alfabetización de Adultos y el de Salud Ocular.¹

La creación del Mides implicó el desarrollo de toda una batería de programas para atender, central y fundamentalmente, a esta población: los indigentes, llamados paradójicamente “protagonistas” en los documentos institucionales del Mides y en las entrevistas realizadas.

A partir de 2007, el Mides comienza a implementar el Plan de Equidad que sucederá al Plan de Emergencia y asumirá un carácter permanente. Entre sus objetivos se plantea:

Construir una Red de Asistencia Social de naturaleza “no contributiva”, con el objetivo de amparar a los sectores sociales con mayor vulnerabilidad, que cuentan con menores oportunidades de incorporarse al mercado de trabajo. La misma deberá estar articulada con el sistema de seguridad social y el conjunto de políticas universales básicas [...] cabe destacar la reformulación del régimen de Asignaciones Familiares² para los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica [...]. Asimismo se incorporaron en forma integral iniciativas en materia de política alimentaria, asistencia a la vejez y diversos programas de inclusión e integración social.³

A diferencia del Plan de Emergencia, el Plan de Equidad redirige la Transferencia de Renta Condicionada a la infancia, como contrapartidas fundamentales se encuentra la asistencia a centros de estudio y la atención a la salud, la focalización del Plan de Equidad pretende alcanzar a sectores pobres y no solo “indigentes” pero deja fuera a los mayores de 18 años aunque se encuentren en la más absoluta miseria.

Vinos nuevos en odres viejos. (Neo)liberalismo e incompetencia social

Al igual que el drama en la tragedia griega, las “cuestiones de la sociedad burguesa” (Hobsbawm, 1988, p. 380) están planteadas en el prólogo, solo que, a causa de la ideología, estas aparecen invertidas. Libertad, fraternidad e igualdad

1. De la emergencia a la equidad. Las políticas sociales del Gobierno Nacional 2005-2009, Ministerio de Desarrollo Social, p. 16.

2. Nueva forma que asume la transferencia de ingreso a los hogares de pobreza extrema.

3. De la emergencia a la equidad. Las políticas sociales del Gobierno Nacional 2005-2009, p. 13-14, Ministerio de Desarrollo Social.

expresan no la conquista de la burguesía frente a la aristocracia sino la incapacidad impresa en el ADN de la propia sociedad burguesa.

[...] el liberalismo destruía el orden social o la comunidad que el hombre tenía, en otros tiempos, considerado como esencial a la vida, sustituyéndola por la intolerable anarquía de la competencia de todos contra todos (“cada uno por sí y Dios por todos”) y por la deshumanización del mercado. (Hobsbawm, 1994, p. 267)

En esencia la sociedad que se erige sobre los escombros de la sociedad feudal es, estrictamente, la negación de cualquier tipo de fraternidad, igualdad o libertad. La afirmación del gobierno del capital es la negación del gobierno de los hombres, en otros términos el capitalismo en tanto gobierno de las mercancías, es el gobierno de las cosas,⁴ lo opuesto a cualquier tipo de humanismo.

En sus orígenes el capitalismo expresa su dinámica en su forma más simple y por tanto más fácilmente aprehensible en sus aspectos esenciales: para liberar al trabajo debe esclavizar al trabajador, para igualar a los hombres y mujeres frente a su poder debe desarrollar la total desigualdad entre ellos y solo logra sentar las bases de una sociedad compleja con la condición de que los hombres y mujeres la vivan como externa y ajena a ellos. “Solo en el siglo XVIII, en la ‘sociedad burguesa’, las diversas formas del conjunto social pasaron a presentarse al individuo como simple medio de realizar sus fines privados, como necesidad exterior” (Marx, 2011, p. 40).

En el último cuarto del siglo XIX el capitalismo sufrirá significativas transformaciones. El desarrollo y consolidación del capitalismo en su forma monopólica está primorosamente desarrollado por Hobsbawm (1988) en su libro *La era de los imperios: 1875-1914*.

La sustancia de esta transformación debe buscarse en la redimensionalización de la intervención del Estado sobre los mercados para garantizar los lucros del capital. Dicha transformación supone dos dinanismos: por una parte, los esfuerzos tendientes a superar el subconsumo de la clase trabajadora, y por otra, la búsqueda de mercados a través del desarrollo de mecanismos imperialistas.⁵

4. “Las relaciones humanas, que en la mayor parte de los casos se mantienen por intermedio de objetos, aparecen como si fuesen cosas para esos observadores engañados por el espejismo superficial de la realidad social; las relaciones entre los seres humanos aparecen entonces bajo el aspecto de una cosa, de un fetiche” (Lukács, 2000, p. 7).

5. “La salida de la crisis del capital del final del siglo XIX siguió dos caminos: la intensificación del dominio interno del capital (la formación de los monopolios y la doble explotación de los trabajadores: como

Todas las esferas que conformaban el capitalismo competitivo se transformarán o se redimensionarán. Se modifican sustancialmente las relaciones entre las clases, el papel del Estado, las relaciones entre las naciones, la vida política en su conjunto.⁶ El proceso que llevó del capitalismo competitivo al capitalismo monopolista es, como todo proceso en el orden burgués, extremadamente complejo, propiamente una “síntesis de múltiples determinaciones” (Marx, 2011, p. 48).

Supone, claro está, un movimiento del capital de refuncionalización del Estado para su nuevo papel en la superación de la crisis, y supone avances tecnológicos que habilitan una nueva dinamización de la división del trabajo, tematizada largamente por Durkheim (1995). Pero también supone la capacidad de la clase trabajadora de dar una proyección sin precedentes a su organización en sindicatos y partidos.

La complejidad de la sociedad civil en esta nueva fase llevó a Gramsci a re-conceptualizar este concepto clásico contenido en las obras de Hegel y Marx, redimensionando el papel de la lucha ideológica en esta nueva fase del capitalismo, monopolista, imperialista o como llama Gramsci a los Estados configurados en este período “sociedades occidentales”.

En Oriente el Estado lo era todo, la sociedad civil era primordial y gelatinosa; en Occidente, entre el Estado y la sociedad civil había una justa relación y en el temblor del Estado se discernía en seguida una robusta estructura de la sociedad civil. El Estado no era más que una trinchera avanzada, detrás de la cual había una robusta cadena de fortalezas y de casamatas; esto variaba de Estado a Estado, naturalmente, pero por ello se requería un cuidadoso reconocimiento de carácter nacional. (Gramsci, 1993, p. 136)

La cuestión social cobra su verdadera dimensión en este entramado complejo de lucha ideológica, que es la nueva forma que toma la sociedad civil en el capita-

productores y como consumidores) y la expansión del poder en escala global con la formación del imperialismo. El capitalismo en esta fase ya no consigue reproducirse más a partir de su propio fundamento económico, precisando sistemáticamente de un vector extra económico (el Estado nación), aunque en verdad, la intervención del Estado haya sido fundamental para el desarrollo del capitalismo en todas sus fases” (Acosta, 2006, p. 151).

6. “En la tradición teórica que viene de Marx, está consensualmente aceptado que el capitalismo, en el último cuarto del siglo XIX, experimenta profundas modificaciones en su ordenamiento y en su dinámica económica, con incidencias necesarias en la estructura social y en las instancias políticas de las sociedades nacionales que englobaba. Se trata del período histórico en que al capitalismo competitivo le sucede el capitalismo de los monopolios, articulando el fenómeno global que, especialmente a partir de los estudios leninistas, se tornó conocido como el estadio imperialista” (Netto, 1992, p. 15).

lismo de los monopolios. La universalización de la participación democrática se procesa en estos años, y la lógica democrática supone un Estado que debe legitimarse permanentemente.⁷

El final de la Segunda Guerra Mundial marca el comienzo de las llamadas Tres Gloriosas Décadas del *Welfare State* (Przeworsky, 1995). La denominada “edad de oro” (Hobsbawm, 1995) se inicia con la derrota de las potencias fascistas y sus aliados y culmina junto con el ciclo de expansión económica de la posguerra.

Dicho período se caracterizó por (i) el desarrollo de los sistemas de protección social europeos, (ii) el fin de los colonialismos, (iii) el fenómeno de la “guerra fría” que expresaba el equilibrio de poderes entre las superpotencias a nivel mundial y (iv) un acelerado desarrollo tecnológico (Hobsbawm, 1995).

La “edad de oro” significó que gran parte de la población a nivel mundial registrara una mejora sustantiva en su calidad de vida y bienestar social:

Todos los problemas que perseguían al capitalismo en su era de la catástrofe parecían disolverse y desaparecer. El terrible e inevitable ciclo de prosperidad y depresión, tan fatal entre las guerras, se tornó una sucesión de blandas fluctuaciones, gracias a — era lo que pensaban los economistas keynesianos que ahora asesoraban a los gobiernos — su inteligente administración macroeconómica (Hobsbawm, 1995, p. 262).

Son básicamente tres los principios regulatorios que constituyen la posibilidad de su implementación: la garantía del pleno empleo, el seguro social y la asistencia social para los inhabilitados para el trabajo (Castel, 1997).

El principio del “seguro”, relacionado a la capacidad contributiva de los cotizantes, y el principio de la “asistencia o ayuda social”, que enfatiza la responsabilidad pública ante las necesidades insatisfechas de los que no pueden pagar ni trabajar, han sido los mecanismos que orientaron la organización del sistema de seguridad social en sus diversos momentos históricos. Ambos principios se relacionan con la condición de trabajador o ex trabajador o con la imposibilidad de trabajar. En este sentido, la referencia al trabajo es central para la consideración de los sistemas de protección social (cf. Castel, 1997).

7. “Lo que se quiere destacar en esta línea argumentativa es que el capitalismo monopolista, por sus dinámicas y contradicciones, crea condiciones tales que el Estado por el capturado, al buscar legitimación política a través del juego democrático es permeable a demandas de las clases subalternas, que pueden hacer incidir en él sus intereses y sus reivindicaciones inmediatas. Es que este proceso es todo el tensionado no solo por las exigencias del orden monopólico, sino también por los conflictos que este hace emanar en toda la escala societal” (Netto, 1992, p. 25).

Una vez alcanzada la sociedad salarial (Castel, 1997, p. 325), en una sociedad de pleno empleo, el trabajo — que había superado al pauperismo — se encontraba en condiciones que, sin trascender su carácter alienante, parecía alcanzar niveles de “dignidad” razonables. De este modo, la asistencia se concentraba, sin mayores cuestionamientos, en aquellos sectores de población imposibilitados de trabajar (incapaces, niños, ancianos etc.).

Los Estados de bienestar, en todas sus formas (cf. Esping-Andersen, 1990), incluyendo los Estados Sociales que, en el tercer mundo, se desarrollaron a la luz de aquellos, denunciados (Hayek, 2006) o celebrados (Marshall, 1963) como socialistas, según se trate de sus detractores o sus defensores, lograban articular niveles satisfactorios, para el orden burgués, de libertad, fraternidad e igualdad.

Las tres gloriosas décadas fueron el corto período en que el capitalismo tuvo su cara más humana, si bien la economía planificada fue una receta que se expandió por todo el mundo, lo cierto es que solo gozaron de “bienestar” apenas un puñado de países que lograron procesos de integración social exitosos mediante la asociación de trabajo con dignidad y también asegurando la libertad de mercado.

En los años 70 se desencadenó una crisis de carácter planetario marcando que las tres gloriosas décadas del *Welfare State* llegaban a su fin y, con ellas se acababa la “edad de oro” y daba inicio a la “era del derrumbamiento” (Hobsbawm, 1995).

Tal período aparece signado por la ruptura de los equilibrios habilitados por la “guerra fría” en plena etapa de posguerra. Junto con el final de la “guerra fría” se registra la implosión de los estados comunistas en Europa y las primeras señales de “crisis” de los Estados de Bienestar a partir de la puesta en cuestión de los mecanismos que caracterizaron la economía mixta y de la mano de la aparición en escena del pensamiento neoliberal.⁸

El proceso de “globalización” se acompaña del debilitamiento de los Estados-Nación registrándose una nueva división internacional del trabajo acompañada de los avances en el terreno de la tecnología y la informática. La llamada revolución informacional (Lojkine, 1995) trae, como uno de sus principales resultados, la fragilización de todos los sistemas de regulación del Estado sobre el mercado, vale decir sobre la relación capital trabajo. Se sustituye “trabajo vivo” por “trabajo muerto” a partir de la introducción de la robótica y la computación (Antunes, 1995).

8. “Como consecuencia del fin del denominado ‘bloque socialista’, los países capitalistas centrales vienen rebajando brutalmente los derechos y las conquistas sociales de los trabajadores, dada la ‘inexistencia’, según el capital, del peligro socialista hoy” (Antunes, 2000).

La resolución de la crisis de los 70 supuso una ofensiva del capital sobre el trabajo. Se procesa una transformación sustantiva en las formas de producción a fin de buscar una salida a la crisis y recuperar la tasa de lucro.⁹ La crisis del patrón de acumulación taylorista/fordista obligó a una reestructura que le garantizara al capital tanto su reproducción como la continuidad de su predominio hegemónico. El “toyotismo” fue la respuesta adoptada, siendo entendido

como una forma de organización del trabajo que nace a partir de la fábrica Toyota [...] y que se viene expandiendo por Occidente capitalista, tanto en los países avanzados cuanto en aquéllos que se encuentran subordinados. (Antunes, 2000, p. 41)

Como resultado de esta nueva forma de organizar el trabajo y la producción, se asiste a una mayor fragmentación de la clase trabajadora, la que se vuelve más heterogénea y compleja. Las transformaciones en el mundo del trabajo asociadas a la introducción de la robótica y la computación dejan enormes contingentes de población que pueden trabajar sin trabajo siendo “validos invalidados por la coyuntura” (Castel, 1996, p. 439).

En América Latina, el desarrollo de Estados Sociales tuvo límites muy precisos: junto con los procesos de ampliación de la ciudadanía de sectores integrados al mundo del trabajo, convivían grandes sectores poblacionales que no lograban integrarse a los sistemas de protección asociados al trabajo. Han constituido el fenómeno de la marginalidad aquellos sectores de población que no lograban participar de los beneficios del desarrollo (Germani, 1980); sectores que, en tanto no lograban participar del mundo del trabajo, no operaban como “ejército industrial de reserva” constituyendo más bien una “sobrepoblación relativa” (Nun, 2001).

La crisis de los Estados Sociales en América Latina se atribuye, en gran parte y sobre todo por la crítica neoliberal y neoconservadora, a la incapacidad de incorporar a estos sectores. Se argumenta que la gran deuda de los Estados Sociales ha sido su incapacidad para abatir la pobreza. Como respuesta se proponen nuevas políticas sociales que tendencialmente aumentan la desprotección de los sectores “integrados”, argumentando en la necesidad de focalizar los sistemas de protección social en los sectores “marginados”.

9. “Particularmente en los últimos años, como respuestas del capital a la crisis de los años 70, se intensifican las transformaciones en el propio proceso productivo, a través del avance tecnológico, la constitución de formas de acumulación flexibles y de modelos alternativos al binomio taylorismo/fordismo, donde se destaca, para el capital, especialmente, el toyotismo” (Antunes, 2000).

Los países latinoamericanos tienen una larga experiencia en materia de políticas redistributivas, aunque no tan exitosa como hubiesen querido. Se ha aprendido recientemente a hacerlas compatibles con la preservación de los equilibrios globales. Sin embargo, frente a la magnitud de los problemas sociales que enfrenta la región, deben buscarse nuevas formas para atacar la pobreza. Entre ellas se cuentan el prestar una mayor atención al papel del sector informal en la economía [...]. La formulación de políticas de atención a estas necesidades, focalizadas hacia grupos específicos, ha demostrado muchas veces ser más exitosa que los programas globales. (Iglesias, 1993, p. 95)

A partir de la crisis del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, los esfuerzos de los Estados Sociales son reorientados: los procesos de ampliación de la ciudadanía con enclave en el mundo del trabajo retroceden apuntando a generar sistemas residuales de integración social de los sectores “marginados”.

Las principales orientaciones en materia social prevalecientes en las últimas décadas hacen ineludible la referencia a la propuesta del Consenso de Washington. Esta tenía una doble dimensión que no se modifica sustancialmente con el más reciente Pos Consenso de Washington:

i) El ajuste estructural (Grassi et al., 1994) cuyo principal objetivo era desmontar todos los sistemas corporativos que habían configurado los frágiles Estados Sociales en América Latina, dar el tiro de gracia a los restos de la industria de sustitución de importaciones, eliminando toda protección arancelaria para, al eliminar la garantía de pleno empleo, reducir así el valor del trabajo a fin de captar inversiones externas.

ii) Como forma de aminorar el impacto social de estas reformas, propiciar un cambio en el sistema de protección social asociado al mundo del trabajo, donde las nuevas políticas sociales venían a sustituir la pauta sectorial, universal y administrada centralmente por la pauta integral, focalizada y descentralizada (con participación de la sociedad civil) (Filgueira, 1998) orientada, como fuera dicho, a atender “los niveles de la pobreza crítica” (Iglesias, 1993, p. 7).

El gran fracaso del Consenso de Washington estuvo en su incapacidad de aminorar el impacto social de las reformas. Las nuevas políticas sociales no lograron evitar la brutal crisis de integración que se procesó en América Latina a partir de la reforma estructural llevada adelante fundamentalmente en los años noventa.

Programas de Transferencia de Renta Condicionada. Procurando la integración sin superar el neoliberalismo

En América Latina el nuevo sentido común impuesto en los años noventa (Grassi, 2003, p. 305) exigía nuevas formas de intervención sobre los brutales problemas de integración, generados como consecuencia de las políticas de ajuste estructural, sin, aunque parezca paradójico, interferir en las nuevamente deificadas leyes del mercado. Lo que parecía emerger en los albores del nuevo siglo era la convicción de que los problemas de integración suscitados no eran solo los dolores del parto de la instauración de una nueva era, que la miseria y la tendencia a la descomposición social no se resolverían cuando se resolvieran los lastres de la “hipertrofia del estado” y de un “movimiento sindical demandante”. También era válido para América Latina, el hecho que

[...] gradualmente se hizo patente que había comenzado un período de dificultades duraderas y los países capitalistas buscaron soluciones radicales, en muchos casos ateniéndose a los principios enunciados por los teólogos seculares del mercado libre sin restricción alguna, que rechazaban las políticas que habían dado tan buenos resultados a la economía a la economía mundial durante la edad de oro pero que ahora parecían no servir. Pero los defensores a ultranza del *laissez faire* no tuvieron más éxito que los demás. (Hobsbawm, 1995, p. 20)

Las nuevas políticas sociales implementadas en la década de los 1990, episódicas, que by — *passaban*¹⁰ las instituciones tradicionales de integración, implementadas a través de préstamos internacionales que no se incorporaban al presupuesto nacional (Midaglia, 1993), sostenidas por la fuerza del voluntariado (Morales, 1998, p. 84-85) etc. deberían repensarse. La sentencia era incontestable: la sociedad neoliberal necesita de mecanismos permanentes de atención a los expulsados del sistema.

La nueva institucionalidad que se construía para esta nueva y permanente tarea nacía con el nombre de su auto impuesta impotencia: Ministerio de Desarrollo

10. El concepto de *by pass* fue introducido en el análisis de los programas sociales por Carmen Midaglia (1998), refiere al proceso a través del cual programas focalizados, financiados por organismos internacionales de crédito, eran implementados sin la intervención de las instituciones tradicionales de integración social. A partir de este aporte el neologismo *by pass* se ha vuelto de uso normal en el campo de las ciencias sociales en Uruguay.

Social. El mandato que les impedía liderar cualquier proyecto de desarrollo social era, precisamente, aquél que deviene de la convicción de que la única esfera de integración social es el mercado y que debe ser libre de cualquier intervención por fuera del mismo.

Estas marcas de origen están bien claras en las propuestas que, en Uruguay, buscaban intervenir sobre los problemas de integración social que se presentaban como cuestionadoras de una sociedad democrática:

No se puede pensar en un Uruguay democrático si uno tiene personas y hogares viviendo bajo la indigencia más extrema. Es a partir de las cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE) del momento que se hablaba de 100 mil indigentes [...] pero llegamos a 71 mil hogares, a 330 mil personas de los 100 mil que hablábamos, donde más del 60% son niños y adolescentes y donde la mayoría de los jefes de hogar son jefas. (Entrevista de la ministra de Desarrollo Social, octubre 2007)

Como se ha tratado en otro lado (Bentura, 2011) los modestos, por cierto, desafíos que se plantea el Mides uruguayo responden a requerimientos con fuertes compromisos ideológicos con el pensamiento neoliberal y, en segundo lugar y subordinado a este, el pensamiento conservador.

Se rinde culto al pensamiento liberal cuando la única integración que se concibe es la integración al mercado, como productores o como consumidores y, sobre todo, en el compromiso de que para operar esa integración se garantice no interferir con las sacralizadas leyes del mercado.

[...] no puedo pretender que alguien que sale de la exclusión más profunda se vuelva emprendedora [...] economía [Ministerio de Economía y Finanzas] nos dijo: no, nosotros podemos armar circuitos ya que son volúmenes muy pequeñitos y no molestamos a ningún empresario, la gente puede producir y vender y entonces esos circuitos no interfieren con el mercado. (Entrevista de la ministra de Desarrollo Social)

Y se rinde culto al pensamiento conservador cuando los énfasis en la intervención tienen un claro contenido moralizador: i) el acceso a cualquier beneficio supone de parte del beneficiario, una contrapartida de carácter “educativo-disciplinador”; ii) el contenido educativo no se evalúa en términos de calidad ya que lo que se busca es el efecto moralizador del mismo, lo cual es solidario con el creciente proceso de mercantilización de la educación; iii) el trabajo como contrapartida

se evalúa en su componente de potencial integrador y no en su capacidad de producir valor (Bentura, 2011).

La prestación monetaria y la tarjeta de alimentos son solidarias con la idea de libertad para operar como consumidor en el mercado de forma más o menos libre (pues expresamente no se permite la compra de refrescos ni bebidas alcohólicas). El pensamiento conservador acepta una subordinación ante los principios liberales y se articulan de modo tal que la integración, entonces, se despliega como posibilidad, siempre y cuando ésta sea realizada en el mercado. Es decir, los valores conservadores participan controlando y disciplinando a esta población siempre que el objetivo sea la integración al mercado. Y siempre y cuando se confirme que la población sobre la que se interviene no participa del mercado, ya que intervenir sobre población que ya participa del mercado sería interferir sobre las leyes del mercado:

Teníamos que decirle usted está en una situación muy difícil, no tiene qué comer, no tiene trabajo pero es un privilegiado porque no es indigente. [...] Que te decían la educación no me la puedo comer, los ladrillos no me los puedo comer, los electrodomésticos no me los puedo comer y había que decirles bueno pero usted tiene un techo, tiene una cama y una frazada. (Entrevista de la ministra de Desarrollo Social)

Las descarnadas palabras de la Ministra precisan de una intervención analítica para llegar, por fin, al hueso. El planteo absolutamente descarnado sería: usted aun tiene mercancías que no ha vendido, aun le resta descender un escalón en la desesperación para ser merecedor de nuestra asistencia.

Para ingresar se debe constatar de manera indudable que el potencial beneficiario no solo no participa del mercado sino que no tiene condiciones objetivas para poder hacerlo — esto refiere a que 1) no tiene que poseer mercancías pasibles de ser vendidas en el mercado: vivienda, electrodomésticos etc.; 2) no tiene que tener capacidades pasibles de generar empleo al beneficiario, el nivel educativo es descalificador y, por supuesto; 3) sus ingresos deben estar por debajo del límite de la indigencia. Y la prestación que se realiza es inferior en cualquier caso a la que se puede obtener a través de la participación en un empleo formal.

Es posible identificar en las nuevas políticas sociales propiciadas por el Consenso de Washington la incorporación del elemento conservador en la tónica neoliberal de la reforma social. Las nuevas políticas sociales (Filgueira, 1998) promueven la participación comunitaria como sucedáneo de la participación en las

organizaciones del mundo del trabajo. El eje de sus preocupaciones es, sin duda y su retórica lo revela claramente, la integración y la exclusión.

La retórica de las nuevas políticas sociales no es inocente. Equidad, nunca igualdad. Participación, nunca organización. Ciudadanía responsable donde los derechos sociales nunca se consolidan. El elemento central de la perspectiva conservadora es la integración social y en una sociedad de clases ésta debe garantizarse a través de la solidaridad entre las distintas clases sociales.

En una sociedad armónica las clases son y se reconocen complementarias y, por lo tanto, la lucha de clases es una expresión anómica que se debe conjurar mediante un conjunto de intervenciones regulatorias de modo tal de establecer mecanismos civilizados de negociación.

Esta intervención tiene, antes que nada, una función moral. Los trabajadores y los empleadores deben ser sujetos morales, reconocer la función social que cumplen y antes que nada reconocerse como complementarios y que su función, antes que responder a sus intereses individuales inmediatos, debe responder al superior interés social.

Te encuentras con un hogar donde el nivel educativo es primero o segundo de escuela cuando lo hay, gente que hace muchos años que no tiene trabajo formal o nunca tuvo, claro que de algo vive, se rebuscan, pero hace años que no tiene trabajo formal. (Entrevista a la Directora Política del Mides)

El problema detectado es claramente de integración: falta de integración en el sistema educativo, falta de integración al trabajo formal e incluso una sospecha: “de algo viven”. La resolución apunta a integrar, integrar al mercado, habilitar niveles controlados de libertad para que el individuo la utilice y se integre progresivamente de la mano de la libertad que da el dinero:

Por eso peleamos tanto por la tarjeta¹¹ porque la familia tenía que hacer horas de cola para acceder a una canasta que no es una canasta, es una bolsa donde alguien decidió lo que tenía que comer, a una tarjeta donde la persona decide qué es lo que quiere y sólo tiene prohibido comprar cigarros, alcohol y bebidas cola, y tú lo ves porque nosotros entramos y vemos lo que compra la gente [se refiere al control informático de

11. Se refiere a la tarjeta alimentaria; el Mides entrega a algunas familias con hijos, en situación de indigencia, una tarjeta magnética que permite la compra de alimentos en comercios habilitados a tal fin.

las compras realizadas con la tarjeta alimentaria], y de pronto vemos que compró las cosas para un cumpleaños, lo que compran es alimentos perecederos, yerba. (Entrevista de la ministra de Desarrollo Social)

Libertad limitada, “prohibido comprar cigarros, alcohol y bebidas cola”. Los niños se educan así brindándoles crecientes niveles de libertad y también, como con los niños, mediante una libertad controlada: “nosotros entramos y vemos qué compra la gente”; se destaca la compra de “cosas para un cumpleaños [...] yerba”. Fruición del pensamiento conservador: “están integrados”, comparten valores del resto de la sociedad (“festejan los cumpleaños”), comparten la identidad nacional (compran “yerba”, toman mate como buenos uruguayos que son).

Resulta interesante hacer un rodeo para pensar el mecanismo de la transferencia de ingresos a través del ingreso ciudadano: ¿por qué una prestación en dinero? El dinero posee una simbología que dificulta enormemente su legitimación como prestación no contributiva y esto no se resuelve satisfactoriamente ni siquiera acompañado de la exigencia de contraprestaciones. La frase que se escuchaba desde el sentido común a nivel popular, “les están regalando dinero”, resulta devastadora. No es lo mismo decir “tienen hambre y les están dando comida” o “tienen frío y los están abrigando”.

El propio Marx señalaba que, en esencia, el dinero de regalo responde a la lógica misma de la reproducción de la miseria. Recordemos que lumpen no es otra cosa que miserable: “Obtener dinero regalado y prestado: a eso se limita la economía política del lumpemproletariado” (Marx, 1986, p. 447).

En primer lugar emerge una explicación de carácter ideológico. El dinero no es otra cosa que la esencia de la libertad burguesa, escribió Jorge Luis Borges en el cuento “El Zahir”:

El dinero es abstracto, repetí, el dinero es tiempo futuro. Puede ser una tarde en las afueras, puede ser música de Brahms, puede ser mapas, puede ser ajedrez, puede ser café, puede ser las palabras de Epicteto, que enseñan el desprecio del oro [...]; una moneda simboliza nuestro libre albedrío. (Borges, 1996, p. 169)

Si el dinero es el símbolo de la libertad burguesa es porque en tanto su presente revela todo sus futuros posibles oculta su único pasado posible; el dinero no es otra cosa que trabajo condensado, oculta su verdadera esencia escondida en su pasado: explotación y esclavitud:

El otrora poseedor de dinero abre la marcha como capitalista; el poseedor de fuerza de trabajo lo sigue como su obrero; el uno, significativamente, sonríe con ínfulas y avanza impetuoso; el otro lo hace con recelo, reluctante, como el que ha llevado al mercado su propio pellejo y no puede esperar sino una cosa: que se lo curtan. (Marx, 2002, p. 214)

De aquí se desprende otro orden de explicaciones, mucho más pragmático: el dinero es trabajo condensado, su valor ya se expresó y representa a todas las mercancías en tanto puede comprarlas. De este modo, cualquier otra mercancía resulta en trabajo presente, es decir asistir con cualquier otra mercancía (alimentos, vivienda etc.) supone una interferencia en el mercado. Hay que comprar esa mercancía, almacenarla, preservarla, distribuirla, controlar su entrega etc.

Es inevitable la interferencia en el mercado pues se benefician empresas, se genera empleo y, sobre todo, aumentan enormemente los costos para el Estado. La burguesía descubrió tempranamente que la esclavitud era disfuncional y que es más barato pagar un salario que hacerse cargo de la reproducción de la vida del trabajador. Luego que entrego el salario me desentiendo si ese salario alcanza para comprar comida adecuada, pagar viviendas confortables etc. ya que el salario es justo pues: “La esfera de la circulación o del intercambio de mercancías, dentro de cuyos límites se efectúa la compra y venta de la fuerza de trabajo, era, en realidad un verdadero Edén de los derechos humanos innatos” (Marx, 2002, p. 214).

El proyecto neoliberal, es en última instancia, un proceso de despolitización radical, en el que vaciamiento de sentido de cualquier forma de democracia supone, en definitiva, el retorno del reino incontestable de las mercancías y el despotismo de “don dinero” la mercancía que reina entre todas ellas:

El advenimiento de una economía del dinero alega Marx, disuelve los vínculos y relaciones que componen las comunidades “tradicionales”, de modo que el “dinero se trona la verdadera comunidad”. (...) Con la proliferación de las relaciones de intercambio, el dinero aparece cada vez más como “un poder exterior a los productores e independientes de ellos”, razón por la cual lo que “originalmente surge como medio de promoción de la producción se torna una relación ajena” a ellos. (Harvey, 1992, p. 98)

Al respecto resultan reveladores aspectos semánticos que hacen a la configuración de todo el sistema de Transferencias de Renta Condicionadas (Serna,

2006, p. 15). Tal vez anecdóticos y adjetivos, los aspectos semánticos no pueden ser dejados de lado en un análisis que pretende rastrear los contenidos ideológicos legitimadores de la política social. En primer lugar, el cambio semántico no lo hace quien quiere sino quien puede. En ese sentido, no hay duda que buena parte de este cambio semántico no habría sido acompañado por la izquierda — no sólo la izquierda política — si hubiera sido realizado por otro gobierno. Hablar de ciudadanos, de protagonistas, de rutas de salida¹² etc. refiriéndose a la población indigente, probablemente habría sido denunciado, con indignación, como una muestra de cinismo.

En nuestro análisis, el llamar protagonistas a la población indigente atendida por el Mides es revelador de un contenido ideológico, por el cual se le atribuye a esta población la capacidad de operar sobre sí y sobre sus condiciones de vida. Dificilmente alguien puede concebir el carácter de protagonista de quienes no logran acceder siquiera a los bienes necesarios para su sobrevivencia biológica.

En el mismo sentido, es contradictoria la atribución de protagonismo a una población en el mismo momento en que se la infantiliza desde las propuestas y programas de intervención, en tanto es visualizada y tratada como una población que precisa ser controlada, vigilada y a la que se le debe exigir contrapartidas por los recursos que se le entregan.¹³

En general, el argumento esgrimido, que pretende superar la crítica apuntada, refiere a que las contrapartidas son compromisos que el “protagonista” asume

12. “A partir del año 2008 y en el marco del Plan de Equidad, Uruguay Integra amplía su población objetivo, dirigiéndose, ya no sólo a adultos en situación de pobreza extrema y/o en condiciones de vulnerabilidad social, sino incorporando eventualmente de otra condición socio económica. La participación de las personas en la actividades se realiza de manera voluntaria, a diferencia de lo que ocurría en Construyendo Rutas de Salida donde las personas que cobraban el ingreso ciudadano debían asistir a los talleres como contrapartida al ingreso percibido” (De la emergencia a la equidad, 2009, p. 117).

13. “Contrapartidas. Para la percepción del Ingreso Ciudadano se requerirán los siguientes compromisos: a) inscripción y asistencia regular de los menores al sistema educativo formal y obligatorio [...]; b) controles médicos periódicos a menores de edad, adolescentes y mujeres embarazadas [...]; c) participación de los miembros del hogar en actividades comunitarias, entendiéndose por tales, entre otras, aquellas tareas transitorias, que sin constituir un empleo fijo y en atención a las condiciones personales de quien las brinda (edad, estado sanitario etc.) redunden en beneficio de la sociedad; d) actividades específicas de formación o que permitan adecuar el nivel formativo o las competencias profesionales a las exigencias del mercado laboral; e) otras acciones que faciliten la inserción social y laboral de los miembros del hogar, requeridas por los distintos Programas que integran el Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social”. Decreto n. 176/005, creación del Ingreso Ciudadano. Disponible en: <<http://www.elderechodigital.com.uy/acceso1/legisla/decretos/d0500176.html>>. Acceso en: 16 mar. 2008.

“vinculados con el ejercicio de sus propios derechos”¹⁴ y de sus familias. Sin colocar en tela de juicio las buenas intenciones de los propulsores de estas iniciativas, es posible entrever cierta infantilización de la población atendida donde la figura de una madre abnegada le dice al niño: “te obligo a hacer esto porque es por tu propio bien”.

Pero en términos positivos, la denominación protagonista refiere a un proceso de transferencia de responsabilidad al individuo y la consiguiente desresponsabilización del Estado.

La libertad como valor a preservar también se revela cuando los programas apuestan al emprendedurismo. “Construyendo Rutas de Salida” pretende convertir a los pobres — no solo a los indigentes, aunque éstos tenían su participación obligada como forma de libertad limitada — en “empresarios”. La propia Ministra revelaba su asombro, al tiempo que aportaba una pista más para el análisis: “yo si tengo que salir a hacer un emprendimiento me muero de hambre pero Economía nos dijo...”, haciendo referencia a las exigencias del Ministerio de Economía y Finanzas.

La pista orienta el análisis hacia la forma en que opera el valor libertad en los discursos y las prácticas del Ministerio que parecen decir: “la libertad es importante, eso nos dijeron, pero nuestra preocupación es integrar a los excluidos que carecen de normas y valores”.

La libertad es ante todo la libertad del mercado, respetar el libre juego de la oferta y la demanda, no es la libertad de los “protagonistas” que mal operan en el mercado. La mayor parte de los principios rectores que regulan las prácticas del Mides les fueron impuestos, son previos a la intervención, son preconstruidos e, incluso, así como la Ministra dejaba entrever su descreimiento en las posibilidades del emprendedurismo, otros operadores simplemente confesaban que no entendían cómo funcionaba el algoritmo.

Como con las viejas y queridas barriadas se salió con los desembarcos, que resultó una metodología interesante para aplicar desde el gobierno y se aplicó una encuesta parecida a la encuesta del Instituto Nacional de Estadística. El problema fue que, por la inexperiencia de algunos tomadores de datos, algunos campos no se llenaron, lo que nos obligó a utilizar técnicas econométricas para reconstruir cuestiones como la regresión discontinua y otros, definir un punto de corte que permitiera definir quién

14. Disponible en: <http://www.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2006/03/2006032401.htm>. Acceso en: 20 ago. 2008.

entra, lo que llevó al famoso algoritmo que muchos no lo entendimos hasta después de bastante tiempo. (Entrevista del director político del Mides)

En verdad la preocupación más convincentemente presentada por los operadores tecnopolíticos y por los técnicos del Mides es una preocupación moral, característica del pensamiento conservador, que se expresa como preocupación por la comunidad entendida como refugio de este valor, como espacio en donde el individuo se encuentra integrado y participa de una instancia superior que lo integra y lo constituye en un ser moral, con “autoestima”.

La exclusión es precisamente la imposibilidad de participar. La participación, en principio, para ser efectiva y mantenerse en el tiempo tiene que ser voluntaria. Partimos entonces de mecanismos para promover y facilitar la participación, algunos con determinado tipo de obligaciones: tenemos grupos que trabajan en lo socioeducativo en el programa Construyendo Rutas de Salida. En el programa Mejoramiento del Hábitat también se promueve cierta participación. Cerca de treinta mil hogares pasaron por Rutas de Salida y Mejoramiento del Hábitat, la participación fue buena. (Entrevista al director político del Mides)

De nuevo aparece el tema de la libertad limitada; la participación es esencialmente voluntaria “para ser efectiva y mantenerse en el tiempo” pero la libertad tiene límites pues recordemos que la participación de los “protagonistas” es obligatoria como contrapartida del Ingreso Ciudadano.

La participación en su barrio, vamos a hacerlo más práctico, o en su casa, y sentir que ese lugar de familia jodida o de barrio jodido, todos los espacios colectivos, creer de vuelta que puede ser útil y pensar que puede de vuelta significar distinto todos los espacios colectivos. Para mí ese es el eje, cualquier espacio colectivo tiene efectos terapéuticos, efectos de mejora. (Entrevista al director político del Mides)

Curiosa concepción que remite a la idea de cierta patologización de la pobreza: el espacio colectivo “tiene efectos terapéuticos”. La esencia del pensamiento conservador está en que no importa si la familia es “jodida” o si el barrio es “jodido” dado que lo relevante es la percepción que se tiene de ellos. Por lo tanto, se vuelve necesario trabajar sobre la “autoestima”, es decir, resignificar: lo material se vuelve secundario cuando la moral se mantiene en alto.

Los valores que a través de los discursos analizados legitiman la intervención y que, por tanto, deben ser promovidos por ésta, son fundamentalmente la libertad

y la solidaridad en tanto garante de la integración social, mientras que la igualdad solo aparece marginalmente y desprovista de cualquier arista socialista. El problema es, a lo sumo, la riqueza excesiva y la pobreza extrema. La igualdad no aparece como un valor que cuente con soportes materiales para su promoción:

Nosotros desde acá es una bandera de la cual no nos vamos a desprender: la pobreza existe porque hay una concentración excesiva de la riqueza y no hay una distribución, no sólo de ingresos sino de la riqueza. Riqueza entendida no solo en términos monetarios sino también de recursos, de cultura y todo lo que conlleva eso, acceso a la salud y educación, educación permanente, y no solo la formal sino también la educación social. Si no cambiamos los roles de unos no cambiaremos los roles de los otros, mientras haya excesiva concentración de riqueza va a haber pobreza extrema. (Entrevista al director político del Mides)

El carácter ingenuo del planteo se observa en su pretensión de alcanzar la igualdad a partir de la “educación social” por la cual los roles de unos y otros se verían transformados y expresarían así un valor esencialmente conservador, por el que la acumulación capitalista es vista como un problema moral pasible de ser resuelto a través de la educación social. La primera alusión a la distribución de la riqueza entre nuestros entrevistados aparece con un envase ingenuamente conservador.

La igualdad como valor se presenta claramente como una orientación solamente residual y esencialmente semántica. Aparece señalada en los discursos de algunos operadores, pero los límites a su incidencia son precisos y quedan desnudos en la propia construcción discursiva de los pocos que mencionan este valor.

Estos límites pueden organizarse en dos complementarios y, si bien, ambos son ideológicos, uno aparece revestido de una racionalidad técnica férrea. El primero de estos límites, puramente ideológico, lo denominaremos como el *espacio ideológico*. El segundo, tan ideológico como el anterior pero revestido de una racionalidad discursiva tecnocrática, se define como el *espacio fiscal*.

i) El espacio ideológico existente para una propuesta que apunte a generar igualdad se expresa en la propia autocensura del proponente, que es consciente de que la cuestión social hegemónica deja poco margen, poco espacio ideológico a una propuesta que apunte a la igualdad.

Nosotros queremos ir hacia un enfoque universal. Es más, en el Plan de Equidad se define la focalización como algo complementario. La idea es que todos

tengan las mismas oportunidades y derechos. Esa universalidad de las políticas sociales para nosotros es central. (Entrevista al director político del Mides)

Esa centralidad de la política universal se presenta rápidamente como una aspiración del entrevistado que reconoce el poco espacio ideológico con que cuenta para su concreción:

Porque en realidad, yo creo que si vos aseguras, un piso, un patamar como se dice en Brasil, mil pesos para comprar comida, lo demás tiene que conseguirlo a través de un empleo, pero si usted consigue el empleo, no se lo vamos a descontar, no va a perder. Pero usted quiere mejorar su nivel de vida, salir de vacaciones, comprarse calzado, consiga un empleo, pero esto no lo pierde. Por supuesto, la discusión de siempre, ¡ah! se lo vas a dar a los ricos también, pero, bueno, se supone que con el IRPF¹⁵ me lo va a devolver. Me va a dar más de lo que va a recibir. (Entrevista al director político del Mides)

Los límites son claros: mil pesos, algo así como cuarenta dólares, “la posibilidad de comprar comida”, muy por debajo del límite de la indigencia. El planteo del operador apunta a lograr mínimos niveles de intervención del Estado en la búsqueda de la igualdad pero reconoce y es consciente de contar con poco margen para pasar los filtros ideológicos colocados por una cuestión social ganada por el pensamiento conservador y neoliberal.

Y ni siquiera esta modesta propuesta de universalizar un ingreso mínimo logró imponerse y la intervención se mantiene focalizada y siempre dentro de parámetros muy estrechos.

Para el régimen de Asignación Familiar, nosotros hoy estamos cubriendo 230 mil niños en el nuevo régimen, al cabo del año vamos a llegar a los 330 mil niños. Para el 2009 la proyección es de 500 mil niños, 200 mil más. Lo mismo pasa con todas las demás medidas, quiere decir que son costos incrementales sobre la rendición de cuentas aprobada en el 2008. Y esto es producto de la nueva atención. La meta es llegar a todos los hogares que están por debajo del umbral de la pobreza, no de la indigencia. (Entrevista al Director Político del Mides)

Más allá de si la intervención es sobre la indigencia o la pobreza es la focalización lo que se presenta como un claro límite que continúa operando. Asimismo,

15. Impuesto a la Renta de las Personas Físicas.

estos programas focalizados se articulan fuertemente con las perspectivas neoliberal y conservadora. La Asignación Familiar es una tradicional prestación monetaria destinada a los niños que concurren al sistema educativo formal y esta suerte de focalización sobre los niños pobres que asisten al sistema educativo formal es doblemente legítima para ambas perspectivas.

Es legítima para la perspectiva liberal que concibe la igualdad solo como punto de partida (Hobsbawm, 1994, p. 77) y la educación básica como derecho es legítima pues es lo que garantiza para esta perspectiva la igualdad como punto de partida, tal como lo afirmó el propio economista liberal Alfred Marshall que legitimaba la obligatoriedad de la educación en una sociedad civilizada (cf. Marshall, 1963). Y es, indudablemente, legítima para la perspectiva conservadora, en la que la educación es *conditio sine qua non* para la integración social en las sociedades modernas.

Asimismo, la legitimidad, indudable para cualquier perspectiva, está dada porque los destinatarios de la prestación son los niños, es decir, población que no debe trabajar y tiene como condición su incorporación al sistema educativo formal. La asignación familiar atiende a niños ya no bajo la línea de indigencia sino también a aquellos en situación de pobreza. Como ya vimos, la asistencia a los niños no ofrece ningún reparo para ninguna perspectiva. Cabe señalar que esta prestación solo está dirigida a la infancia y deja sin cobertura a la población adulta, incluso si se encuentra en situación de indigencia, que antes recibía las prestaciones del Plan de Emergencia.

Como vimos, el espacio ideológico para la incorporación del valor igualdad es realmente muy estrecho y queda reducido a su expresión semántica.

ii) El espacio fiscal acaba siendo la tan difundida imbricación de la política social con la política económica donde, históricamente, la primera ha sido subordinada a la segunda:

En segundo lugar, la necesidad de tener un visión de conjunto de todo el gobierno, las políticas sociales, las públicas y las económicas. Imbricar la política económica con la social y dejar de hacer subsidiaria la política social de la económica o tratar de romper ese paradigma de política social compensatoria. No puede ser el remiendo de los impactos de la política económica. (Entrevista al director político del Mides)

Pero esta imbricación se define claramente cuando las políticas sociales desarrolladas lo son en función del espacio fiscal existente para su financiación y no a partir de las necesidades concretas de la población o de la necesidad de garantizar

el ejercicio de derechos, quedando claro que la política social permanece subsidiaria o, al menos, dependiente y subordinada a la política económica:

Con economía [Ministerio de Economía y Finanzas] tuvimos una fatigosa discusión, principalmente al cerrar los números para el Plan de Equidad. Con el Plan de Emergencia no, porque Tabaré ya había dispuesto un fondo global de doscientos millones de dólares que terminaron siendo doscientos veinte millones ejecutados. (Entrevista al director político del Mides)

Como se ha dicho, el Plan de Emergencia ya tenía definido su presupuesto antes de tomar contacto con la población, los recursos ya estaban definidos. Sin embargo, el Plan de Equidad debe negociar con el Ministerio de Economía para definir cuál va a ser el gasto en adelante, los límites a la “equidad” son claramente impuestos:

Con el Plan de Equidad se dio una discusión muy franca, la Ministra y nosotros mismos tuvimos varias reuniones [...] la reforma de equidad tiene dos grandes pilares, el de las reformas estructurales y el de la red de asistencia transformada, donde básicamente están las asignaciones familiares, la asistencia a la vejez etc. Y teníamos proyectado ciento cuarenta y cuatro millones de dólares y terminamos en ochenta y cinco millones. [...] Lo que pasa es que el espacio fiscal, más allá de nuestras diferencias, pues lo entendimos, no daba para hacer un aumento de la red de asistencia de doscientos millones de dólares por año. De todas maneras, y está a texto expreso en la Ley de rendición de cuentas, que este Plan de Equidad, en su componente Red de Asistencia va a tener criterios de progresividad y gradualidad. (Entrevista al director político del Mides)

La expresión *espacio fiscal* revela inmediatamente su origen ideológico. La disciplina fiscal rigurosa fue el principal argumento de los organismos internacionales para imponer en América Latina las reformas estructurales neoliberales (cf. Grassi et al., 1994), tal como lo establece el gurú de estas reformas procesadas en los ochenta y noventa en América Latina:

Aunque la década de los años ochenta representó una década perdida para América Latina en cuanto al mejoramiento del nivel de vida de la población, constituyó en cambio un decenio sumamente productivo en cuanto al progreso de las ideas. No solo fue una década en que el régimen democrático, en general, quedó arraigado, sino que en ella se produjo, además, una evolución decisiva hacia la aceptación de formas modernas de organización económica, que incluyó sistemas económicos orientados

hacia el exterior, liberalizados, en cuyo marco se llevaron a la práctica programas macroeconómicos prudentes (Williamson, 1993, p. 175).

El progreso de las ideas a las que refiere Williamson logró un arraigo tal que la propia “izquierda”, abanderada en la lucha ideológica contra el neoliberalismo mantiene un respeto inesperado por los “programas macroeconómicos prudentes” cuando accede al gobierno.

El pensamiento neoliberal es derecho-fóbico, vigila para que las políticas sociales sean estrictamente focalizadas y respeta los programas macroeconómicos prudentes. La expectativa del entrevistado en relación al crecimiento del gasto ya en la propia manifestación esconde el límite: el crecimiento va a ser a través de la “progresividad y gradualidad”. El gasto, por tanto, no está calculado en relación a los riesgos que se quiere prevenir sino a la disponibilidad fiscal.

El gasto social siempre está sujeto a evaluación, nunca genera derechos, y la posibilidad de recorte es paradójica pues responde al “espacio fiscal” y lo paradójico está dado porque cuando más se necesita es cuando el “espacio fiscal” es más estrecho. La “progresividad y gradualidad” habla de un “espacio fiscal” que se amplía porque se aleja de la crisis que es cuando más se necesita la asistencia y entonces, cuando nos apartamos de la crisis, el recorte es posible porque la población a ser asistida se reduce, la pobreza extrema cede con la mejora de la economía, hay “espacio fiscal” pero la población empobrecida se reduce. El “espacio fiscal” es el dispositivo neoliberal más perfecto pues siempre brinda argumentos para reducir la intervención del Estado.

Conclusiones

En los cuarenta años en que ha construido su hegemonía, el neoliberalismo, mecanismo a través del cual el capital intentó superar la caída de la tasa de lucros, ha demostrado una total incompetencia y probable indiferencia a la hora de construir un sistema de integración social alternativo al de los Estados de Bienestar (Bentura y Vecinday, 2009). A pesar de ello, los Estados latinoamericanos en sus intentos de intervenir sobre las situaciones más acuciantes de miseria y exclusión los hacen rindiendo culto a los nuevos mandamientos del libre mercado.

Los procesos de regulación sociopolíticas que se vienen procesando en este nuevo siglo parecen construir un doble patrón de regulación, de un lado la regula-

ción general que apunta a la creciente mercantilización de todas las esferas de la vida. Del otro la regulación de los sectores “excluidos”, su descalificación como “ciudadanos” es derivada de su incapacidad para valerse por sí mismos en el mercado, para esta población está reservada la refilantropización, la vigilancia indiscreta y agobiante sobre sus vidas y la represión.

Entre tanto, en la regulación general se adhiere a un radical realismo que realiza una evaluación implacablemente mercantil de la sustentabilidad de los proyectos planteados, lo que puede ilustrarse con frases antológicas tal como “con la ideología no comemos” (frase con un contenido ideológico innegable). Es la lógica propia de un sistema de regulación que apuesta a la mercantilización creciente de todas las esferas de la vida.

Del otro lado parece decirse lo opuesto, “no importa si comemos en tanto tengamos ideología”, ya que lo preponderante en la política social es crecientemente la ideología. Ocurre que cuando se mercantilizan todas las esferas de la vida lo que resta para la política social es lo que efectivamente no puede mercantilizarse.

Esta alianza de perspectivas es clásica; el tratamiento clásico de la “cuestión social” la supone en último análisis. El Estado en el capitalismo competitivo suponía la caridad y la filantropía como la cara humana de un mundo despiadado.

Por una parte, la radicalización de la racionalidad instrumental, donde se concibe al sujeto como un *homo economicus* que solo opera con una racionalidad instrumental egoísta, como “individuo posesivo” (MacPherson, 1979, p. 276).

Ya que el individuo solo es humano en la medida en que es libre, es libre sólo en la medida en que es propietario de sí mismo, la sociedad humana solo puede ser una serie de relaciones entre propietarios exclusivos, o sea, de una serie de relaciones de mercado. (MacPherson, 1979, p. 276)

De otra parte, el voluntarismo más estéril, donde se intenta construir un individuo moral despojado de egoísmo y condenado cuando realiza un posicionamiento estratégico que es solo legítimo en el mercado. Si el individuo no es exitoso en el mercado pierde la legitimidad para posicionarse estratégicamente en la “esfera social” despolitizada.

Es claro que la política social tiene una racionalidad estrictamente instrumental, que se le exige la maximización de los recursos en forma extrema, pero esta racionalización se le impone desde fuera, porque los recursos que administra y las prioridades se le fijan desde fuera, desde el marco general que establece qué recur-

sos va a administrar, sea por parte de los organismos internacionales o por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Esta alianza se sostiene y es posible a partir de un proceso de deseconomización de la cuestión social por el que la pobreza deja de ser un problema económico (aunque se mida con parámetros económicos) para convertirse en un problema esencialmente moral. Más que combatir la pobreza como insuficiencia de ingresos, se observa una fuerte preocupación por sus consecuencias: inmoralidad, violencia, déficits educativos etc.

La moralización es inmediata, no necesita (o no cuenta con) las mediaciones de un sistema social complejo; el retorno a la comunidad en la retórica de las nuevas políticas sociales es prístina al análisis.

En síntesis, es posible identificar una alianza entre la perspectiva liberal y la conservadora con una supremacía de la primera sobre la segunda y una “división del trabajo” entre ambas.

La regulación social predominante es liberal, la vigilancia está en manos del Ministerio de Economía que mantiene la tendencia a la mercantilización de todas las esferas de la vida, regula las relaciones capital-trabajo, los criterios de gasto etc. El elemento rector es el trabajo abstracto y su capacidad de generar valor de cambio.

Tal como señalan Britos y Caro (2002), la inversión de la relación trabajo asalariado/protección social es el eje que permite comprender el pasaje hacia un régimen de bienestar liberal-residual a partir de un régimen conservador, en donde la propia intervención asistencial exige los méritos del trabajo.

Subordinada a esta regulación se encuentra la regulación sobre la población en situación de pobreza e indigencia. Desde el Ministerio de Desarrollo se controla el uso que la población hace de las prestaciones transferidas, procurando que la intervención no interfiera sobre las leyes del mercado. El elemento rector es el trabajo concreto: el valor de uso es su capacidad de disciplinamiento.

La intervención sobre lo social es aceptada por la perspectiva neoliberal, en tanto la misma se restrinja a una población previamente desacreditada y, por tanto, no calificada para ejercer su ciudadanía por haber fracasado en el mercado.

Recebido em 8/4/2013 ■ Aprovado em 2/12/2013

Referencias bibliográficas

ACOSTA, L. *O processo de renovação profissional do serviço social no Uruguai*. Tesis (Doctorado) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

ANTUNES, R. *Adeus ao trabalho*. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. Trabajo e precarización numa ordem neoliberal. En: *La ciudadanía negada: políticas de exclusión en la educación y el trabajo*. Clacso, sept. 2000.

BENTURA, J. P.; VECINDAY, L. El desarrollo de experimentos de inserción como respuesta ante los problemas de integración social. *Revista Trabajo Social Antioquia*, Medellín, Colombia, n. 10, 2009.

BENTURA, J. P. *La “cuestión social” como construcción ideológica*: propuesta de una tipología para su comprensión. Análisis del caso de la política asistencial del gobierno del Frente Amplio. Tesis (Doctorado) — Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Buenos Aires, 2010.

_____. Anticapitalismo romántico y asistencia: una emancipación ilusoria en el Uruguay progresista. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, 2011.

BORGES, Jorge Luis. El Zahir. En: *El Aleph*. Buenos Aires: Emecé, 1996.

BRITOS, N.; CARO, R. *Workfare*: sufrimiento social y disciplinamiento laboral. In: CONGRESO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES: ESTRATEGIAS DE ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES EN ARGENTINA, 1., Asociación Argentina de Políticas Sociales, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 30 y 31 mayo 2002.

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

COUTINHO, C. N. *Contra a corrente*: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

DE LA EMERGENCIA A LA EQUIDAD. Las políticas sociales del gobierno nacional (2005-2009) Uruguay Social. Montevideo: Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009.

DURKHEIM, Émile. *A divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press, 1990.

FILGUEIRA, F. El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina, eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En: ROBERTS, Bryan (Ed.). *Ciudadanía y política social*. Costa Rica: Flacso, 1998.

- GRAMSCI, A. *La política y el Estado moderno*. Barcelona: Planeta/Agostini, 1993.
- GERMANI, G. *El concepto de marginalidad*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1980.
- GRASSI, E. *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame* (I). Buenos Aires: Espacio Editorial, 2003.
- GRASSI, E. et al. *Políticas sociales: crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 1994.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- HAYEK, F. *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza, 2006.
- HOBBSAWM, E. *A era dos impérios: 1875-1914*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- _____. *A era das revoluções: 1789-1848*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- _____. *Era dos extremos: o breve século XX. 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IGLESIAS, E. La búsqueda de un nuevo consenso económico en América Latina. En: *El legado de Raul Prebisch*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.
- LUKÁCS, G. *La crisis de la filosofía burguesa*. Disponible en: <<http://sergiolessa.com/ObrasLukacs/crisisfiloburguesa.pdf>>. Acceso en: 12 mar. 2012.
- MACPHERSON, C. B. *A teoria política do individualismo possessivo: de Hobbes a Locke*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- MARSHALL, T. H. *Class, citizenship and social development*. Nueva York: Doubleday & Comp. Inc., 1963.
- MARX, K. El 18 Brumario de Luis Bonaparte. En: _____. *Obras escogidas*. Moscú: Progreso, 1986. t. 1.
- _____. *El capital: el proceso de producción del capital*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2002. Libro I, t. 1, v. 1.
- _____. *Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858. Esboço da crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- MIDAGLIA C. Los By pass como estrategia institucional de las nuevas políticas sociales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, n. 10, 1998.
- _____. *Políticas sociales en el Uruguay recursos institucionales y propuestas para la orientación de políticas*. Montevideo: Flacso-Ciesu, 1993.
- MORALES, C. Suministros de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales. En: _____. *Lo público no estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós, 1998.

NETTO, J. P. Uma face contemporânea da barbárie. In: ENCONTRO INTERNACIONAL “CIVILIZAÇÃO OU BARBÁRIE”, 3., Serpa, 30-31 oct. 1º nov. 2010. Disponible en: <<http://pcb.org.br/portal/docs/umafacecontemporaneadabarbarie.pdf>>. Acceso en: 15 oct. 2012.

_____. *Capitalismo monopolista e Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1992.

NUN, J. *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.

PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SERNA, M. “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”. Este artículo forma parte de los resultados del Proyecto de investigación “Las políticas sociales de las izquierdas ¿un modelo de desarrollo alternativo?”, financiado por el Programa de Becas Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones de desarrollo en América Latina y el Caribe. Clasco, 2007.

WEBER, M. *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

WILLIAMSON, J. Una estrategia de desarrollo para América Latina en la década de 1990. En: _____. *El legado de Raul Prebisch*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

ZIZEK, S. (Comp.). *Ideología: un mapa de la cuestión*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008.