

# XII

## JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

16, 17 y 18 de SETIEMBRE 2013

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

# DERECHOS HUMANOS EN EL URUGUAY DEL SIGLO XXI

LIBERTADES

DIVERSIDAD

JUSTICIA

**De la mano invisible del seguro al cara a cara del contrato. Notas sobre la contractualización de la asistencia en los programas de transferencias condicionadas**

Laura Vecinday

# “DE LA MANO INVISIBLE DEL SEGURO AL CARA A CARA DEL CONTRATO”. NOTAS SOBRE LA CONTRACTUALIZACIÓN DE LA ASISTENCIA EN LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS<sup>1</sup>

Laura Vecinday

Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales

[laurave@adinet.com.uy](mailto:laurave@adinet.com.uy)

## Resumen

De la mano invisible del seguro al cara a cara del contrato es la expresión con la cual Rosanvallon (1995) anunciaba el tránsito hacia mecanismos de protección social cada vez más individualizados.

El trabajo aquí propuesto analiza la emergencia de los programas de transferencias condicionadas (PTRC) como producto de la transformación en la orientación filosófica de la protección social. El debate acerca de la introducción de condicionalidades para mantener el carácter de beneficiario de estos programas es indicador de esta transformación. La exigencia de condicionalidades permite introducir un conjunto de reflexiones sobre la prestación como derecho de ciudadanía u obligaciones comportamentales de los asistidos.

Tanto el carácter focalizado de estos programas como la pretensión de controlar las condicionalidades suponen la implementación de dispositivos de identificación y vigilancia poblacional que suprimen la “mano invisible del seguro”: con la contractualización de la protección social se retorna a la “noción subjetiva de comportamiento y responsabilidad individual” que volverá a situar en un primer plano “la cuestión de las culpas personales y de las actitudes individuales” (Rosanvallon, 1995). De este modo, el carácter focalizado y condicionado de la prestación asistencial es comprendida como la reinterpretación de los derechos sociales en tanto obligaciones sociales.

**Palabras Clave:** Programas de Transferencia de Renta Condicionada; derechos; campo socio - asistencial.

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 16-18 de setiembre de 2013)

# **“DE LA MANO INVISIBLE DEL SEGURO AL CARA A CARA DEL CONTRATO”. NOTAS SOBRE LA CONTRACTUALIZACIÓN DE LA ASISTENCIA EN LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS**

## **1. INTRODUCCIÓN**

En estas páginas se propone discutir la tensión que se instaura cuando la asistencia aparece condicionada a la exigencia de contrapartidas en salud y educación, fundamentalmente. Se analiza el caso de los Programas de Transferencia Condicionada al tratarse de dispositivos que por su carácter focalizado y por sus exigencias de corresponsabilidades colocan el debate acerca de la reinterpretación de los derechos sociales en tanto obligaciones sociales.

Se analizan los fundamentos de los PTRC y sobre todo de las exigencias de contrapartidas entendidas como actitudes comportamentales de los asistidos. Si bien se hace referencia al principal PTRC implementado en Uruguay se entiende que sus características comunes al resto de las iniciativas aplicadas en la región, permiten extender la reflexión más allá del caso particular.

## **2. ALCANCE Y FUNDAMENTOS DE LA ASISTENCIA CON CONDICIONALIDAD**

Los PTRC “se caracterizan por intentar combatir la pobreza mediante la combinación de un objetivo de corto plazo, el aumento de los recursos disponibles para el consumo a fin de satisfacer las necesidades básicas de las familias beneficiarias, con otro de largo plazo, el fortalecimiento del capital humano para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza (...) Para ello, por lo general se utilizan tres instrumentos: i) las transferencias monetarias, para aumentar los ingresos, ii) el condicionamiento de las transferencias al uso de ciertos servicios sociales, para la acumulación de capital humano y iii) la focalización en los hogares pobres y extremadamente pobres.” (Cecchini, 2011, p. 95)

El carácter focalizado de los PTRC los emparenta con otras iniciativas también focalizadas y, por ende, sobre ellos recae el conjunto de críticas que ha merecido la focalización de la protección social. En ese sentido, que los pobres sean su población objetivo no incorpora nada nuevo al debate<sup>2</sup>. Sin embargo, la exigencia de contrapartidas en salud y educación introduce nuevos

---

<sup>2</sup> En ese sentido, lo novedoso estaría dado por la apropiación de estos programas por los gobiernos de izquierda de la región. Paradójicamente, muchos intelectuales y políticos de izquierda que izaron banderas contra la focalización de las prestaciones sociales son hoy sus promotores y mediante operaciones de conversión semántica han resignificado

contenidos a la discusión pese a estar muy alejados de la “ilusión” de representar una nueva generación de políticas sociales como pretenden sus defensores. Para algunos, las contrapartidas convierten a estos programas en algo más que iniciativas asistenciales mientras que, para otros, son una negación de los derechos sociales al ser interpretados como obligaciones de los beneficiarios.

Estos programas fundamentan las exigencias de contrapartidas en la noción de capital humano. La reproducción de la pobreza es explicada por los déficits acumulados de capital humano y, entonces, orientan las intervenciones bajo el supuesto de que la pobreza será superada a través del fortalecimiento de la demanda de servicios educativos y sanitarios. Si bien la pobreza es concebida como algo más que insuficiencia de renta, lejos está de ser comprendida como un componente estructural del capitalismo. En ese sentido, las acciones propuestas son coherentes con un punto de vista que, ocultando el carácter social y estructural de la pobreza, deposita en las habilidades y destrezas individuales la posibilidad de su superación. El discurso del desarrollo humano y “los sistemas de enunciados que lo sustentan, confirman el quiebre del vínculo entre derechos y ciudadanía, y con ello promueven un mundo dual cada vez más polarizado, desigual e inhumano” (Alvarez Leguizamón, 2008, p. 17)

La exigencia de contrapartidas constituye un esfuerzo de legitimación de la asistencia en un contexto de fuerte individualización social y ruptura de las solidaridades que cuestiona la acción protectora del Estado. Si bien, históricamente, la individualización de problemas sociales complejos ha caracterizado las respuestas ofrecidas a las manifestaciones de la cuestión social, estos nuevos dispositivos, manteniendo dicho carácter esencial, se inscriben en el marco de transformaciones societales que se orientan hacia una mayor desresponsabilización de lo público convirtiendo, más que nunca, al individuo en responsable por su propia situación.

El “triumfo cultural del neoliberalismo” (Grassi, 2001) está por detrás de esta mirada social fuertemente estigmatizadora de la asistencia y ese sentido común neoliberal es reforzado por la discursividad que defiende la implementación de los PTRC. Sus beneficiarios son los sectores más bajos de la clase trabajadora que no logran vender su fuerza de trabajo o lo hacen en condiciones precarias y con salarios de miseria: empleadas domésticas y de empresas de limpieza, cuentapropistas, empleados de empresas de vigilancia y seguridad, militares de bajo rango, obreros industriales, peones rurales, empleados del sector comercial y servicios varios, etc. Sin embargo, los mismos responsables políticos de la consolidación de los PTRC como estrategia de combate a la pobreza son quienes establecen categorías clasificatorias para separar a la población trabajadora de

---

a la focalización como un puente hacia las prestaciones universales.

la población asistida. Valga a título ilustrativo el siguiente texto elaborado por el denominado Frente Liber Seregni conformado por distintos sectores pertenecientes al Frente Amplio:

“Los planes sociales jugaron su papel en los momentos de la emergencia social y deben aplicarse exclusivamente en los sectores más vulnerables para permitirnos reducir y eliminar la profunda brecha social y cultural que todavía existe. Nunca deben ser un factor de debilitamiento del trabajo como la fuente de progreso, de dignidad de igualdad de oportunidades. Debe ser muy clara la diferencia entre los que trabajan y viven de su trabajo y los que reciben beneficios sociales. La izquierda privilegia y debe privilegiar a los trabajadores”<sup>3</sup>

En la defensa de su gestión al frente del Ministerio de Desarrollo Social, el Ec. Daniel Olesker, actual titular de la cartera, se mostró sorprendido pues el argumento esgrimido por sus compañeros políticos para atacar los planes sociales fue el mismo que utilizara una diputada perteneciente a la derecha del espectro político uruguayo. Lejos de apoyarse en una retórica de derechos para argumentar en defensa de las iniciativas de protección social, afirmó que: “...los planes sociales no afectan el trabajo. No es así. Los planes sociales, en el entendido de la asistencia, son insignificantes desde el punto de vista del volumen de los recursos que se gastan”<sup>4</sup>

Agregó que los beneficiarios de la Tarjeta Uruguay Social<sup>5</sup> se redujeron de 120.000 a 60.000 beneficiarios.

El argumento neoliberal que establece que la intervención social del Estado no debe desestimular para el trabajo es aquí esgrimido claramente tanto en la crítica como en la defensa de los planes sociales del gobierno. Ya no se trata de un principio orientador propuesto por los neoconservadores de derecha sino por dirigentes políticos de relevancia en la operativa del gobierno de “izquierda”.

Wacquant (2011) propone retomar la concepción bourdiana del Estado como campo burocrático para comprender dos luchas que lo atraviesan en la contemporaneidad: una de ellas es protagonizada por los políticos promotores de las reformas orientadas al mercado y los ejecutores ligados a las misiones tradicionales del gobierno; la segunda lucha enfrenta a las manos “izquierda” y “derecha” del Estado. Sin embargo, y sin negar la existencia de estas luchas intestinas, la familiaridad ideológica y conceptual de los argumentos en contra o en defensa de los planes

---

3 15 Reflexiones. Documento elaborado por el Frente Liber Seregni, Frente Amplio. Disponible en : [http://www.uypress.net/uc\\_38217\\_1.html](http://www.uypress.net/uc_38217_1.html). Consulta: 28/3/2013

4 Disponible en: [http://www.uypress.net/uc\\_38342\\_1.html](http://www.uypress.net/uc_38342_1.html). Consulta: 28/3/2013

5 La Tarjeta Uruguay Social es el nombre dado a una transferencia económica para la compra de alimentos y artículos de higiene dirigida a la población en situación de indigencia.

sociales del gobierno parecería indicar cierta relación de complementariedad entre agentes y “manos” con el objetivo último de reconstruir los vínculos entre el Estado, el mercado y la ciudadanía.

La estigmatización de los asistidos, la contraposición entre trabajo (de cualquier tipo y condición) y asistencia, o entre trabajadores y asistidos y la bandera de la creciente contracción de la asistencia aparecen como elementos discursivos identificables en el pensamiento sociopolítico de la izquierda y la derecha. El triunfo del pensamiento único o el triunfo cultural del neoliberalismo parece explicar la ausencia de la referencia a los derechos sociales, al compromiso del Estado respecto a sus ciudadanos, al necesario fortalecimiento de la intervención social y la mejora de las prestaciones sociales y a la también necesaria regulación de la mano invisible del mercado. En su lugar, encontramos una retórica que enfatiza las responsabilidades de los asistidos tratándolos como perdedores y fracasados que no cuentan con destrezas mínimas para desempeñarse exitosamente como productores y consumidores garantizándose así las condiciones necesarias para su reproducción biológica y social. Los PTRC son parte de la “maquinaria institucional y los marcos simbólicos a través de los cuales se actualizan los supuestos neoliberales” (Wacquant, 2011)

La transformación filosófica de la protección social se orienta de forma cada vez más evidente por el modelo norteamericano. En palabras de Dubet (2012) la “igualdad de oportunidades” se ha impuesto frente a una visión de la igualdad como igualdad de posiciones característica de los discursos y prácticas defensoras de una creciente intervención civilizatoria del Estado. A diferencia de ésta, el modelo de la igualdad de oportunidades dirige su atención hacia aquellas situaciones que obstaculizan el tránsito de los individuos por la estructura social en función de sus méritos personales.

Si el apelo a dispositivos focalizados de protección social cuestiona la noción de derecho<sup>6</sup>, el establecimiento de condicionalidades interpela el derecho de quienes tienen derecho. Es decir, si las condicionalidades recaen sobre los beneficiarios de la asistencia es porque su derecho a ser asistidos es interpelado. Reunir los atributos predefinidos técnicamente para acceder a la protección social focalizada es un requisito necesario pero no suficiente pues se agrega la exigencia de

---

<sup>6</sup> “...A opção de calcular com precisão crescente "os mais pobres entre os pobres", sedimenta segmentos de "excluídos" da própria proteção social. Isso gera uma distorção de sentidos na relação entre os cidadãos e o Estado do ponto de vista dos direitos, criando uma nova estratificação social na base. Isso tem implicações políticas importantes, pois desloca o foco das lutas pelo acesso às riquezas socialmente produzidas, dissociando proteção e direitos sociais... os sistemas classificatórios e os critérios de permanência constituem ferramentas reais de controle dos pobres. Os resultados desses processos, além da reiteração e do aprofundamento das desigualdades, aparecem na desmobilização de atores políticos relevantes na luta por direitos” (Mauriel, 2010)

condicionalidades para su conservación<sup>7</sup>. Los PTRC son un claro ejemplo de la contractualización de la protección social a través de la cual se jerarquiza el papel de las obligaciones desvaneciendo la idea de derecho. En palabras de Rosanvallon (1995, p. 10), la “mano invisible del seguro” ha sido sustituida por “el cara a cara del contrato”. Con la contractualización de la protección social se retorna a la “noción subjetiva de comportamiento y responsabilidad individual” que volverá a situar en un primer plano “la cuestión de las culpas personales y de las actitudes individuales” (p. 23). De este modo, las contrapartidas exigidas reestructuran el campo asistencial convirtiendo a los PTRC en una innovación que permite el tránsito del “pasivo procesamiento de las personas al activo cambio de las personas” (Wacquant, 2011)

La creciente tecnificación de la asistencia es producto de esta innovación traída de la mano de los PTRC. Se trata de programas que demandan sofisticados sistemas tecnológicos para identificar su población objetivo y controlar el cumplimiento de las contraprestaciones exigidas. Si bien en la región se registran diferentes grados de control y de aplicación de sanciones por incumplimiento, los PTRC se estructuran a partir de una filosofía conductista<sup>8</sup> (Wacquant, 2011) montada sobre un sistema donde la prestación monetaria oficia ya sea como estímulo a la acción o como sanción ante la inacción u omisión. De este modo, las nuevas formas de vigilancia poblacional que se consolidan de la mano de los PTRC son ejemplo de la denominada “colonización del sector asistencial por la lógica punitiva y panóptica característica de la burocracia penal post-rehabilitación” (Wacquant, 2011). La introducción de sofisticadas tecnologías de información y comunicación ha alterado el carácter de las prácticas de vigilancia: al igual que en el panóptico de Bentham analizado por Foucault, quien vigila no es visto, pero ahora esta característica se vuelve radical pues no exige el confinamiento de los vigilados (Vecinday, 2011).

Estas formas de vigilancia también cuestionan fuertemente cualquier referencia posible a la noción de derechos sociales.

### 3. CONCLUSIONES

La revinculación entre las políticas asistenciales y las políticas penales es una de las rupturas analíticas que para Wacquant (2011) son necesarias si se quiere comprender la “invención de un nuevo gobierno de la inseguridad social que articula el *workfare* restrictivo con el *prisonfare*

---

<sup>7</sup> Recientemente se ha suspendido la asignación familiar a más de 30.000 beneficiarios al comprobarse el incumplimiento de la asistencia a centros educativos.

<sup>8</sup> Si bien se reconoce que la modelación de los comportamientos es una constante de cualquier intervención socio-institucional en el campo de la reproducción social, se destaca en estos programas una mirada pura y simplemente conductista que no pretende indagar acerca de los motivos objetivos y subjetivos que otorgan sentido a las prácticas sociales en la pobreza.

expansivo” en aquellos países que han combinado la desregulación económica junto con la reducción de la asistencia y un giro político punitivo<sup>9</sup>. Esta constatación acerca de la realidad reciente de Estados Unidos y otras naciones, también puede ser rastreada, al menos incipientemente en algunos de nuestros países latinoamericanos que, pese al crecimiento económico registrado en los últimos años mantienen escandalosos niveles de desigualdad al tiempo que han recrudescido las intervenciones punitivas encerrando a sus pobres, es decir, criminalizando la pobreza.

Esta necesaria revinculación analítica se fundamenta en la acción conjunta de ambas esferas institucionales en el gobierno de los pobres. Para Wacquant (2011), ambas esferas (i) están “dictadas por una misma filosofía conductista” apoyada en la disuasión, la vigilancia, la estigmatización y la progresividad de las sanciones para modificar comportamientos y (ii) “trabajan conjuntamente para invisibilizar a la población con problemas -forzándola a salir de la ayuda pública, por un lado, y, por otro, manteniéndola encerrada- con objeto de empujarla, al final, hacia los sectores periféricos del creciente mercado laboral secundario”. En este “estado de situación”, no es extraño el desplazamiento de los derechos frente a la jerarquización de las obligaciones y la corresponsabilidad de los “asistidos”. Este desplazamiento es fácilmente identificable en los desarrollos discursivos y las iniciativas prácticas de protección social siendo los PTRC un producto de esta transformación.

De este modo, los PTRC representan una toma de posición respecto a la relación del Estado con los perdedores del exitoso neoliberalismo: su condición de asistidos justifica la sospecha y la correspondiente vigilancia y control de sus comportamientos. La noción de derecho aparece así fuertemente interpelada cuando de los pobres se trata. Paradójicamente, abundan las referencias discursivas a la noción de derechos que desvían la atención hacia los derechos de la ciudadanía integrada a la que se le debe explicar qué se hace con el dinero recaudado por la vía impositiva.

Así mismo, la promoción de niveles mínimos básicos de protección choca fuertemente con una concepción moderna de ciudadanía social. Estas iniciativas reducen el desarrollo humano de los pobres al pobre desarrollo de lo humano.

---

<sup>9</sup> Según el autor las otras dos rupturas analíticas refieren al divorcio del binomio crimen y castigo y a la necesaria superación de enfoques materialistas y simbólicos pretendiendo su unidad en el análisis del sistema penal.



## REFERENCIAS

Alvarez Leguizamón, Sonia (2008) “Focopolítica y gubernamentalidad neoliberal, las políticas sociales”. Escuela de Trabajo Social, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Cecchini, Simone y Martínez, R (2011) “Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos”. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/42797/Libro-proteccion-social-ALC-CEPAL-2011.pdf>.

Consulta 22/2/2012

Dubet, François (2012) Los límites de la igualdad de oportunidades. *Revista Nueva Sociedad*, No. 239. Disponible en: [www.nuso.org](http://www.nuso.org)

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

Mauriel, A. P (2010) “Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira”. *Rev. Katálisis*, vol. 13, no. 2, p. 173-180.

Mitjavila, Myriam y Vecinday, Laura (2011) “El enfoque de riesgo como dispositivo individualizador en el campo social” En: Lorente, B. (org). *Transformaciones del Estado Social. Perspectivas sobre la intervención social en Iberoamérica*, 2011, pp 79 -104. Miño y Dávila Editores, Madrid – Buenos Aires.

Rosanvallon, Pierre (1995) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.

Vecinday, Laura (2011) “Nuevas formas de vigilancia poblacional. El papel de los sistemas de información” En: Cesar Vaz de Carvalho Junior, Edmundo de Sá Figueirôa, Nelson de Castro Senra, Hernán González Bollo (orgs). *Em Associação das Américas, as estatísticas públicas como objeto de estudo*. Publicações SEI, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, Salvador de Bahia. ISSN/ISBN 9788585976941. [www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br)

Wacquant, Lóic (2011) “Forjando el Estado neoliberal. *Workfare, Prisonfare* e Inseguridad Social” *Revista Prohistoria*, No. 16, Rosario, julio – diciembre.



Facultad de  
Ciencias Sociales



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY