

La política asistencial: desde las leyes de pobres a los programas de transferencia de renta condicionada.

Virginia Bentancor Harretche*

El artículo profundiza en la historia de la política asistencial, desde el siglo XVII hasta nuestros días, para centrarse posteriormente en el análisis de los Programas de Transferencia de Renta Condicionada (PTRC). El primer apartado consta de una reseña de la protección social en el capitalismo occidental a lo largo de la historia, dividiéndose en cuatro etapas para su tratamiento. Se analiza qué características adquirió y cuáles fueron los principales desafíos que enfrentó la política asistencial, fundamentalmente luego del declive de los Estados de Bienestar. Al cierre de este apartado, se recogen las condiciones más recientes en que se desarrolla la política social en la región en la última década. El segundo apartado, aborda los PTRC que surgen en Latinoamérica desde fines de la década del 90 y con mayor impulso desde el año 2000. Se expone y discute la filosofía que alienta este tipo de dispositivos de protección social, denominada Manejo Social del Riesgo. Finalmente, se presentan algunas reflexiones que ponen en debate la capacidad de estos programas –y del campo de la asistencia en general- para dar respuesta a los problemas de la sociedad contemporánea en el período de globalización posfordista.

Palabras clave: Historia de la política asistencial, Manejo Social del Riesgo, Programas de Transferencia de Renta Condicionada

Introducción

El presente artículo intenta ser un aporte a la discusión sobre el campo de la asistencia en la actualidad. Para ello, se realiza una revisión acerca de la historia de la protección social en el mundo capitalista de Occidente desde el siglo XVII hasta nuestros días. Se analizan los fundamentos conceptuales que dieron origen a diferentes prácticas asistenciales por parte del Estado, así como el pro-

pósito de las mismas dentro de la estructura societal.

Este trabajo es fruto de la investigación en curso que quien suscribe desarrolla en el área de las políticas públicas en contextos de globalización, en el marco de la elaboración de la tesis de posgrado para el Diploma de Especialización en Políticas Sociales (Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República). En esta línea, busca aportar a la discusión sobre la pertinencia y factibilidad de implementar dispositivos de protección (vía

* Especialista en Políticas Sociales – Diploma de Especialización en Políticas Sociales del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR. Licenciada en Trabajo Social por la UDELAR. correo electrónico: virginia.bentancor@cienciassociales.edu.uy

transferencia de rentas no condicionada) que cuenten con una cobertura amplia –al modo de una Renta Básica Universal.

Desde esta perspectiva, se parte de la hipótesis que existen tres dimensiones a considerar para analizar la viabilidad de la política social en cuestión; estas son: 1- la dependencia de las trayectorias en términos político-institucionales, 2- la persistencia y lucha entre marcos paradigmáticos a la hora de formular las políticas públicas y 3- la viabilidad financiera en términos de gasto público y fiscalidad.

Se considera que investigar la forma en que se conjugan estas dimensiones permitirá conocer el grado de viabilidad a la hora de pensar la implementación de una política de transferencia de renta no condicionada y universal. Si bien no se aborda en este artículo la Renta Básica Universal en sí misma, ni la totalidad de las dimensiones mencionadas, es menester contextualizar desde qué lugar se está haciendo el análisis.

Las próximas páginas están orientadas exclusivamente a reunir los fundamentos del campo asistencial a lo largo de su historia, con especial énfasis en los cambios ocurridos en las últimas décadas, aportando a conocer las trayectorias político-institucionales y particularmente los marcos paradigmáticos que han orientado las políticas asistenciales.

1. Historia de la Asistencia y la Protección Social en el capitalismo occidental.

1.1. Desde las Leyes de Pobres hasta la formación del salariado moderno.

Los orígenes de la asistencia pública pueden hallarse en los albores del capitalismo, aproximadamente en el siglo XVII. Con el surgimiento de la sociedad industrial, el proletariado naciente se encontraba en una situación de cuasi exclusión, obligado a trabajar solo para reproducirse. “La ‘cuestión social’ consistía entonces precisamente en la toma de conciencia de que esa fractura central

puesta en escena a través de las descripciones del pauperismo, podía llevar a la disociación del conjunto de la sociedad” (Castel, 2004, p. 325).

En este periodo, la política social se dirigió fundamentalmente a clasificar a los pobres que tenían capacidad para el trabajo de aquellos que no. Hacia los primeros se establecieron mecanismos coercitivos, orientados fundamentalmente a imponer una ética del trabajo. Mientras que para los segundos, se desarrollaron instrumentos de asistencia religiosa o filantrópica y más tarde estatal.

A medida que se produjo una secularización de la asistencia, es decir, que la misma comenzó a estar en manos del Estado, se desarrollaron técnicas cada vez más precisas para distinguir las poblaciones que requerían socorro o, por el contrario, disciplinamiento. En este contexto surgieron las pruebas de elegibilidad que permitían clasificar los pobres “merecedores” en contraposición a los “no merecedores” o “pobres indignos”:

Desde entonces, el círculo saber–poder determinó: la secularización de la asistencia, el trabajo obligatorio como el mejor mecanismo de corrección, al Estado como el agente legítimo y responsable en este campo, y el exiguo repertorio de destinos abiertos para los distintos tipos de pobres —o laborar asalariadamente, o ser reclusos, vigilados y disciplinados en instituciones panópticas, donde también tendrían que trabajar (Hill, citado en Barba, 2010, p. 28).

Las Leyes de Pobres dictadas en Inglaterra sentaron las bases de la responsabilidad pública en el abordaje de lo que se daría en llamar “cuestión social”. Es decir, en el tratamiento de los impactos problemáticos del capitalismo sobre las condiciones de vida de la naciente clase obrera. Estas leyes se constituyeron en un conjunto de regulaciones orientadas a brindar ayuda a los pobres para evitar así el vagabundeo.

Entre los hitos más importantes que definieron la asistencia pública de esta época se encuentra la Ley de Pobres de 1601, la Ley

de Speenhamland de 1795 y la Nueva Ley de Pobres de 1834. La primera estableció la población objetivo y el tipo de tratamiento para cada “tipo de pobre”, el modo de gestión y de financiamiento a través de impuestos; la segunda estableció la creación de subsidios -en un contexto de hambruna en Inglaterra debido a la mala cosecha-, y la tercera eliminó la ayuda exterior generando casas de trabajo para que los “beneficiarios” recibieran el subsidio a cambio de trabajo (Himmelfarb, 1988).

El fenómeno del pauperismo no fue asumido con resignación por la clase trabajadora, que veía crecer la riqueza sin poder acceder a una mínima porción de ella, sino que paulatinamente comenzó a presionar por la mejora de sus condiciones de vida. Los órganos del sistema político creados por la sociedad burguesa se convirtieron rápidamente en canales donde la clase obrera comenzó a colocar sus reclamos. Así la demanda por mejoras se volvió amenazante para el orden social, pues se dieron

(...) diversas estrategias obreras como el ludismo, el cartismo, la participación de los trabajadores en la ola de revoluciones de 1848, que se expandió por toda Europa, la Primera Internacional Obrera de 1864 y la Segunda Internacional de 1889. Estas réplicas estuvieron alimentadas por distintas ideologías, como el anarquismo, el socialismo utópico, el marxismo y la socialdemocracia (Barba, 2010, p. 27).

Fue así que, entre los siglos XIX y XX, se dieron transformaciones que resultaron en la progresiva consolidación de la condición salarial mediante una serie de regulaciones estatales. Castel (2004) refiere a cinco condiciones que permitieron el pasaje desde la relación salarial de inicios de la industrialización hasta la relación salarial fordista. A saber: se diferenciaron a quienes trabajaban de aquellos que no, se instaló la disciplina taylorista de producción, se convirtió al obrero en un agente clave de la reproducción del capital en tanto consumidor, se reguló el acceso a la propiedad social y los servicios públicos (funda-

mentalmente a través del seguro social) y se modificó esencialmente la relación laboral, ya no concibiendo a aquel como un individuo aislado sino como parte de un colectivo. Los cambios ocurridos entre el siglo XVII y mediados del siglo XX permiten identificar la emergencia de un nuevo estadio en cuanto al rol del Estado y la asistencia.

1.2. La “Edad de Oro” del capitalismo: la ampliación de derechos.

Desde principios del siglo XX, pero fundamentalmente luego de la Segunda Guerra Mundial, el sistema capitalista sufrió transformaciones importantes que impactaron directamente sobre las formas de regulación. En particular, el sistema de protección social comenzó a robustecerse ligado esencialmente a la figura del trabajador asalariado. En algunos países la estructura de protección tendió a ser más universalista y en otros más segmentada, pero en todos los casos comenzó a reglamentarse un nuevo tipo de derecho:

(...) aunque de manera fragmentaria y hasta contradictoria, la relativa amplitud de las prestaciones y de la cobertura [alimentó] (...) una cierta cultura de los “derechos sociales”, ya fuera por la vía de una inclinación corporatista o del imaginario asociado a los derechos de ciudadanía. Las apelaciones podían ser distintas, pero en definitiva en ambos casos se invocaban derechos (Danani, Hintze, 2011, p. 21).

Este es el período de los Estados de Bienestar europeos de posguerra y la expansión de las políticas sociales en el mundo occidental. En América Latina, si bien no se constituyeron Estados de Bienestar propiamente dichos, es la etapa de impulso de los Modelos Sustitutivo de Importaciones, donde el Estado hizo una fuerte apuesta a la industrialización y el consumo interno. Los regímenes de bienestar aun siendo muy heterogéneos en términos de extensión, cobertura y acceso se articulaban a un modelo de desarrollo que buscaba conci-

liar las tensiones derivadas del modo de producción capitalista.

La asistencia fue en ese entonces un pilar del sistema global, consagrándose como un derecho de ciudadanía y no como una herramienta residual para evitar el vagabundo. El objeto central de regulación estatal fue la economía y en particular el mercado de trabajo, por lo que en el campo de las protecciones sociales se establecieron mejoras en cuatro ámbitos: 1- la protección contra los accidentes laborales, 2- la fijación del salario, 3- la duración de la jornada laboral, 4- la acción sindical (Danani, Hintze, 2011).

La lucha sindical fue clave en este período y el sistema de producción favoreció en gran medida la posibilidad de ocurrencia de la misma. La fábrica fue el ámbito privilegiado de conjunción de los trabajadores, de identificación de necesidades comunes y organización. Las demandas de la clase obrera fueron paulatinamente incorporadas a través de un Estado conciliador e interventor.

Sin embargo, a partir de los años 70 estos mecanismos de regulación empezaron a adquirir nuevas formas y se produjo en pocas décadas el derrumbe de la condición salarial. La crisis del petróleo en 1973, la puesta en cuestión del paradigma keynesiano, el avance de la ideología neoliberal y la crisis de legitimidad de los Estados de Bienestar, fueron parte del escenario que dio lugar a aquel derrumbe.

En el momento que el trabajo dejó de ser el centro de estructuración social, su función integradora perdió significación. Así los individuos se vieron cada vez más expuestos a procesos de creciente desafiliación social producidos ante la pérdida de vinculación con el trabajo y las consiguientes redes de sociabilidad y sistemas de protección social (Castel, 2010)

Aun relativizando el carácter “glorioso” de estas décadas -como lo indica Castel- por ser la sociedad salarial aún en ese período inacabada, ambigua y contradictoria, es posible afirmar que la etapa estuvo caracterizada por un ideal de progreso como creencia social que también entró en crisis luego de los 70. El Estado, que se había constituido en el conductor

de este progreso, comenzó a ser cuestionado en su accionar, sufriendo avatares que darían lugar a transformaciones relevantes en términos de su rol interventor.

El pasaje del capitalismo industrial a un nuevo estadio implicó una ruptura en el *compromiso social* (Castel, 2010, p. 17-22) que imperaba anteriormente, entendido como la forma de regulación capital-trabajo que mantuvo esta tensión latente por varias décadas. Esta convivencia entre clases sociales, como se ha expuesto, no fue armónica, no estuvo exenta de conflictos, pero existía un acuerdo tácito -materializado en la forma de Estados sociales- donde la clase trabajadora podía avizorar un porvenir mejor a partir de conquistas sucesivas y acumulativas.

Esta etapa de *modernidad organizada* (Wegner citado en Castel, 2010, p. 22) mantenía en equilibrio las contradicciones propias del capitalismo industrial mediante mecanismos regulatorios que abarcaban a una gran parte de la población¹. En contraste, asistimos, desde al menos cuatro décadas, a un cambio en el régimen de acumulación capitalista que ha dado lugar a una *metamorfosis de la cuestión social*.

1.3. La crisis de los Estados de Bienestar: posfordismo y neoliberalismo.

Los Estados Nacionales circunscritos al ámbito de sus fronteras, se desenvuelven cada vez más en un contexto de globalización signada por la necesaria integración a una economía-mundo de signo capitalista. Las actividades principales de la economía (producción, intercambio y consumo) han dejado de estar ligadas a una forma obsoleta de espacio y tiempo y han pasado a estar dominadas por lógicas transnacionales. Ello ha traído como consecuencia el debilitamiento del Estado -y también de la clase obrera- frente a un capital

1 Esto, sin desconocer que existieron aún en ese período amplias franjas de la población marginadas de la dinámica de la sociedad salarial.

desterritorializado, destemporalizado y metamorfoseado en relación al período precedente.

Estas dinámicas macro sociales asociadas al posfordismo han dado lugar a cambios profundos en el mundo del trabajo. Hoy, los sindicatos, la fábrica, los contratos estables forman parte del pasado, pues:

(...) el trabajo se organiza en pequeñas unidades que auto administran su producción, las empresas apelan más ampliamente a los temporarios y a los contratados, y practican la tercerización en una gran escala. Los antiguos colectivos de trabajo no funcionan y los trabajadores compiten unos con otros, con efectos profundamente desestructurantes sobre las solidaridades obreras (Castel, 2010, p. 24, 25).

Los cambios han implicado la reducción de la necesidad de fuerza de trabajo vivo para la reproducción del capital; generando un incremento estructural del desempleo. Sin embargo, uno de los mayores impactos, más allá del desempleo, ha sido la precarización del mismo. Las formas “particulares” o “atípicas” de inserción laboral han venido creciendo en las últimas décadas, afectando fundamentalmente a mujeres y jóvenes. Han dado lugar a la emergencia de los nuevos “supernumerarios”, los “inútiles para el mundo” (Castel, 2004, p. 406-417), una población con capacidad para el trabajo que no tiene un lugar asegurado en el sistema productivo. Este proceso es de carácter irreversible e impacta fuertemente sobre las formas de sociabilidad, se debilita y se pierde la “identidad por el trabajo” y surge la “desestabilización de los estables” (Castel, 2004, p. 414).

Al reducirse el tipo de inserción laboral que instituyó la sociedad salarial, la protección social y la política asistencial se enfrentan a serios desafíos. Surge un fuerte dilema entre el alcance del campo de la asistencia en tiempos de reducción del trabajo como camino de integración social. La expulsión de trabajadores de la esfera laboral provoca un incremento de la cantidad de personas que

requieren de la asistencia pública para su supervivencia.

Los sistemas de protección, vale decir, también se han ido modificando en un sentido regresivo. Muchos ciudadanos ya no se encuentran ligados a sistemas universalistas sino a formas compensatorias, residuales e inferiores de protección social. En esta sociedad “la capacidad de conducirse como un actor social responsable es cada vez más requerida y cada vez más valorizada” (Castel, 2010, p. 26). Castel refiere a una *descolectivización* o *reindivualización*, en tanto prima la lógica de responsabilizarse por uno mismo más que apelar a un colectivo. Prevalece una novedosa *exhortación a ser un individuo* (Castel, 2010, p. 25), a hacerse cargo de su propio “modelo biográfico” (Beck citado en Castel, 2010, p. 25). Sin embargo, huelga decir, las posibilidades de tomar decisiones respecto a la trayectoria individual no es igual para todos.

Los cambios en la organización del trabajo produjeron una progresiva ruptura de los sistemas de garantías colectivos construidos en la etapa anterior. La descolectivización de la protección social ha promovido la emergencia de un “individualismo negativo”. Este proceso:

(...) amenaza a la sociedad con una fragmentación que la haría ingobernable, o bien con una polarización entre quienes puedan asociar el individualismo y la independencia, porque su posición está asegurada, por un lado, y por el otro quienes lleven su individualidad como una cruz, porque ella significa falta de vínculos y ausencia de protecciones (Castel, 2004, p. 477)

En consecuencia, la sociedad actual tiende a una creciente polarización, están por un lado las personas que pueden adaptarse y sujetarse a la nueva dinámica (*individuos por exceso*) y aquellas que no pueden hacerlo (*individuos por defecto*)². Los *individuos por defecto* “a menudo viven al día y dependen de la necesidad o

² En América Latina se suma a estas dos categorías, aquellos ciudadanos que históricamente han permanecido relegados de las dinámicas vigente —en la sociedad industrial respecto a la formalidad ligada a la industria y

de la benevolencia de otros o de la asistencia pública que sin duda les concederá una ayuda, pero haciéndoles sentir con claridad que no pertenecen al régimen común” (Castel, 2010, p. 26). Estos últimos se convierten en objeto de asistencia para el Estado.

1.4. La protección social en América Latina en la última década.

En esta vorágine de cambios, el Estado social es puesto en cuestión. Surgen controversias tanto en torno a su perímetro de intervención como a su modo de funcionamiento. El primer aspecto tiene que ver con la pérdida de soberanía y autonomía de los Estado-nación ante la transnacionalización del capital. El segundo se encuentra más vinculado a la necesidad de poner a tono las acciones públicas con la idiosincrasia de la sociedad y el individuo contemporáneo, el cual se caracteriza por ser: móvil, flexible, heterogéneo y con modelos biográficos específicos (Castel, 2010).

En esa línea, se tiende a transformar al Estado hacia un aparato más flexible y activo en sus prestaciones: “Ya no se trata solamente de indemnizar o de reparar. Lo ideal sería intervenir sobre los propios individuos, y con ellos, para reforzar sus capacidades y hacerlos responsables del manejo de su vida” (Castel, 2010, p. 39). Esto bajo el supuesto de que los “nuevos” individuos requieren desarrollar o recuperar una serie de capacidades o “capital humano”³ para reinsertarse en la lógica de empleo vigente.

el empleo público, y en la fase actual de los requerimientos de fácil adaptabilidad, flexibilidad y conocimiento.

3 El concepto de capital humano tiene entre sus defensores al sociólogo Robert Putnam. Una versión adaptada a la noción que se trabaja en este documento puede hallarse en documentos de los organismos multilaterales de crédito. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo concibe que: “La educación y la capacitación de buena calidad, el apoyo social y la buena salud son esenciales para promover el capital humano e incrementar los ingresos de las personas pobres. (...) El capital humano también es uno de los principales motores del crecimiento económico. Las personas acumulan el capital humano a lo largo de la vida. El desarrollo de altos niveles de capital humano requiere de apoyo en muchas áreas (...) nutrición apropiada en el útero y seguido por la estimulación du-

En el caso de América Latina, en un contexto de cambios en el régimen de acumulación y una nueva división internacional del trabajo, el continente sufrió cruentas dictaduras militares que debilitaron fundamentalmente a la clase trabajadora, privándola de sus instrumentos tradicionales de lucha y cometiendo un explícito exterminio de una parte de ella. Tras largos años de represión, la vuelta a la democracia encontró, no casualmente, una clase obrera muy debilitada.

A partir de la década del 80, pero especialmente en los 90, comenzaron a implementarse políticas de ajuste de orientación neoliberal que implicaron la liberalización de la economía, desregulación del mercado laboral, privatización de servicios públicos y reducción de las funciones del Estado en materia de políticas sociales. Estos cambios obedecieron a la necesidad de adaptar al continente a las exigencias del nuevo régimen de acumulación.

En términos de la protección social, se produjo una reorientación de la aspiración respecto a la política pública “de una dimensión redistributiva, apoyada en el principio de justicia social, a una acción compensatoria orientada a sus ‘efectos’, por lo tanto, en términos de medidas mitigadoras, sectorizadas y focalizadas de la pobreza, dentro de un modelo altamente excluyente” (Brito Leal Ivo, 2009, p. 31).

En esta coyuntura emerge un paradigma de intervención “*residual deslocalizado*” en el área de las políticas sociales. Bajo este paradigma surgen dos novedades: 1- la protección social se orienta fundamentalmente a las poblaciones en situación de pobreza extrema o vulnerabilidad social (residual); 2- el diseño de las políticas ya no emerge solamente en el ámbito nacional sino que hay un fuerte impulso de los organismos de crédito supranaciona-

rante la niñez temprana, la educación de alta calidad, el apoyo a los jóvenes en situación de riesgo para que desarrollen habilidades socio-emocionales, los programas para facilitar la transición de la escuela al trabajo; y el provisionamiento de educación y capacitación continua para los trabajadores” (BID, 2014)

les, quienes son decisivos en sus orientaciones generales (deslocalizado) (Barba, 2004).

Este paradigma acompaña las orientaciones generales de corte neoliberal del Consenso de Washington y se basa fuertemente en la idea de que el Estado debe intervenir lo menos posible en el mercado, sólo propiciando las condiciones para una mejor competitividad de los agentes privados. Éstos producirán la riqueza y el crecimiento económico generando un “efecto derrame” sobre el resto de la sociedad. Las acciones estatales dirigidas a “lo social” deben enfocarse exclusivamente en aquellas personas que fracasan en su inserción y competencia en el mercado. Ello trae como consecuencia una institucionalidad dual que separa “drásticamente las condiciones de protección: mercado de seguros para ciertos segmentos, y asistencia social residual para otros” (Danani, Hintze, 2011, p. 22).

En este contexto surge la *primera* y la *segunda oleada* de iniciativas de política social. La primera comprende desde mediados de los 80 hasta principio de los 90 y consiste en iniciativas transitorias, compensatorias y ultrafocalizadas. La segunda, tiende a aumentar levemente la cobertura y abarcar áreas de política social en forma sectorial (infancia, adolescencia, mujer, etcétera) y territorial (Midaglia, Silveira, 2011).

Como señalan Danani y Hintze, las políticas sociales de orientación neoliberal se erigieron en la búsqueda “de reducción del gasto estatal y de crítica al déficit fiscal; de aumento de la eficiencia de empresas y personas y de cara a la identificación de la población necesitada, incapaz de mantenerse y/o protegerse por sí, *única receptora legítima de la asistencia estatal*, destinada a los débiles” (2011, p. 22, cursiva en el original). Los llamados Programas de Transferencia de Renta Condicionada (PTRC) se empiezan a implementar en la década del 2000 y son parte de la *tercera oleada* de intervención, en esta línea de acción focalizadas a poblaciones vulnerables (Midaglia, Silveira, 2011). Se entiende que la relevancia de estudiar estos Programas a la luz de los cambios operados en el campo

de la protección social se fundamenta en la rápida expansión e institucionalización que han tenido los mismos en nuestro continente en la última década. Ellos representan una de las máximas expresiones del enfoque del Manejo Social del Riesgo, en el que se basan numerosas políticas sociales en la actualidad.

2. El enfoque del Manejo Social del Riesgo y los Programas de Transferencia de Renta Condicionada como mecanismo de protección social.

De forma sintética, los Programas de Transferencia de Renta Condicionada consisten en:

Una prestación monetaria específica a familias que en la mayoría de los casos se integran con niños y adolescentes y que además poseen una serie de características que las tornan vulnerables de acuerdo a un set de criterios previamente definidos. Generalmente esa prestación la recibe la jefa o cónyuge del hogar a cambio de encargarse de los controles sanitarios y de la asistencia a los centros educativos de la población menor de edad (Midaglia, Silveira, 2011, p. 227, subrayado propio).

Uno de los países pioneros en este tipo de programas es México con la creación del Programa “Progres-a-Oportunidades” en 1997. Lo siguieron, entre otros, Argentina con su denominado “Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”, posteriormente “Programa Familias por la Inclusión Social” y desde 2009 “Asignación Universal por Hijo”. En Brasil desde 2003 se viene desarrollando “Bolsa Familia” y en Chile desde 2004 el Programa “Chile Solidario”.

En Uruguay los PTRC comienzan a implementarse en el año 2005 mediante el componente “Ingreso Ciudadano” del Plan de Emergencia y en el 2007 se institucionalizan con la reforma del régimen de Asignaciones Familiares, donde la prestación se asocia a uno de los componentes del Plan de Equidad.

En este segundo momento, se puede hablar de una institucionalización del PTCR, pues deja de ser un proyecto a término y se incorpora a las prestaciones que forman parte de la malla estable de dispositivos de protección.

Estos Programas presentan ciertas ambigüedades, pues por una parte reflejan el retorno del Estado en su rol intervencionista, pero por otra mantienen ciertos rasgos de orientación liberal. En relación al primer aspecto, esta modalidad reinstaura la obligación del Estado de proveer bienes o servicios básicos, presiona a la mejora en la oferta y calidad de los mismos, genera sistemas públicos de información, etcétera. Mientras que en relación al segundo se observan aspectos tales como: transferencia de renta sin intermediarios, generalización de contrapartidas, focalización, fomento de la demanda por servicios básicos, bajos o moderados costos de financiamiento, entre otros (Midaglia, Silveira, 2011)

Los PTCR cuentan con evaluaciones positivas sobre su desempeño, lo cual ha contribuido a conferirle una mayor legitimidad, estimulando su adopción en varios países de Latinoamérica. Entre los resultados más destacables se encuentran: la aportación de medios de subsistencia para sectores tradicionalmente excluidos, una mejora en los niveles de asistencia a instituciones educativas, en atención de la salud, la nutrición y mayor capacidad de la mujer de tener recursos propios⁴. Asimismo, estos Programas gozan de legitimidad política a nivel nacional, son apoyados por los organismos supranacionales de desarrollo por obtener una gran cobertura a un bajo costo (Barba, Valencia, 2011) y, además, la exigencia de contraprestaciones se traduce en una mayor aceptación por parte de la opinión pública⁵.

4 Pues en general estos Programas priorizan el cobro de la transferencia por parte de las mujeres

5 “Al surgir inquietudes políticas sobre posibles riesgos morales y problemas de dependencia de la asistencia social como tema de relevancia en un país, los diseñadores de políticas y autoridades han propuesto en ocasiones la inclusión de condiciones en los programas de transferencia de ingresos con el fin de que hacerlos políticamente más aceptables” (Banco Mundial, 2007, p. 39, subrayado propio).

Estos Programas se basan conceptualmente en el enfoque del “Manejo Social del Riesgo” (en adelante MSR). Desde este punto de vista, la protección social se concibe como aquellas intervenciones públicas que permiten “asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza” (Holzmann, Jorgensen, 2000, p. 4). Son instrumentos que actúan para reducir la vulnerabilidad de las poblaciones pobres frente a los riesgos de diversa índole, dotándolos de herramientas para ello⁶.

Este enfoque discute con la visión de protección social vigente en el período del Modelo Sustitutivo de Importaciones, pero atenuando la visión neoliberal más ortodoxa de los años 90. Plantea, por ejemplo, que el conflicto entre la necesidad de asegurar un ingreso a los ciudadanos y la falta de recursos para ello, puede ser atribuido “en parte [a] la definición tradicional de la protección social, que en gran medida está orientada hacia medidas públicas de respuesta (especialmente en intervenciones del mercado laboral, previsión y redes de la protección social)” (Holzmann, Jorgensen, 2000, p. 3).

La perspectiva del MSR apunta a que la protección social sirva como un “trampolín” para que las personas en situación de pobreza puedan salir de ella, promoviendo la formación de “capital humano” que les permita afrontar mejor las situaciones adversas. Asimismo, renuncia explícitamente a toda intervención que se dirija a reducir la desigualdad, pues entiende que “la eliminación de la

6 Corresponde indicar que desde el enfoque del MSR, los riesgos abarcan desde la pérdida del empleo hasta las catástrofes naturales. Este aspecto nos recuerda el debate entre Ulrich Beck y Robert Castel sobre la noción de “riesgo”. R. Castel sostiene que el tipo de abordaje de U. Beck (de adición de riesgos) contribuye a una «confusión intelectual y a la impotencia práctica» (Castel, 2010, p. 34) que agudizan la sensación de miedo y por ello es necesario «deconstruir la concepción globalizadora del riesgo que actualmente prevalece» (Castel, 2010, p. 35). Para el autor generar una amalgama de riesgos conduce a adicionar riesgos de diferente naturaleza, que requieren tratamientos también diferentes. Advierte que una sociedad con miedo a riesgos tan disímiles, es una sociedad defensiva, paranoica y desconfiada; características que en absoluto contribuyen a la integración.

brecha de pobreza mediante transferencias fiscales hoy en día está más allá de la capacidad fiscal de la mayoría de los países” (Holzmann, Jorgensen, 2000, p. 4).

Desde miradas críticas sobre este enfoque y a pesar de algunos indicadores que enseñan resultados exitosos de los PTRC, hay un aspecto central que no queda resuelto, pues estos Programas “han venido a constituirse como un dispositivo de intervención para ‘mejorar’ lo que se ha dado en llamar cohesión social y anunciando que este sería un modo de ‘inclusión social’ de los pobres” (Álvarez Leguizamón, 2011, p. 254)⁷.

Sin embargo, aún no hay investigaciones que demuestren en forma contundente que estos programas tienen efectivamente la capacidad de generar impactos sobre la cohesión social. Este aspecto es señalado incluso por los impulsores de los PTRC como una debilidad; al decir de Holzmann y Jorgensen: “los elementos como la inclusión social, cohesión, solidaridad y estabilidad son los resultados anhelados del manejo social del riesgo, objetivo que si bien ha sido ampliamente definido, está exclusivamente orientado hacia los aspectos del riesgo relacionado con los ingresos” (2000, p. 27).

Barba (2011) señala que la integración social es posible a través de ciertos principios de cohesión social, entendidos como aquellas características “de los vínculos sociales que permiten a los individuos experimentar un sentido de pertenencia social (en diversas escalas), confiar en los demás (confianza horizontal), reconocer la legitimidad de la sociedad y confiar en sus instituciones” (Barba, 2011, p.71).

Para el autor, los problemas de integración son inherentes a la diferenciación estructural que sufren las sociedades modernas, pero ello no impide desarrollar instituciones y dispositivos que favorezcan la cohesión social y lo consigan. Así, por ejemplo, los dife-

rentes regímenes de bienestar⁸ configuraron en Europa diversos mecanismos de cohesión, sea a través del acceso a derechos universales, la inserción mercantil o el status laboral (régimen socialdemócrata, liberal o conservador, respectivamente).

Los PTRC son débiles en su intento por constituirse en mecanismos de cohesión pues se basan en hipótesis que no han sido comprobadas. Los supuestos que subyacen a estos Programas son en muchos casos meros “espejismos”, que autores como Barba y Valencia (2011) denominan: ilusión social, ilusión sistémica, educativa, sociocultural, política y económica.

La *ilusión social* es aquella por la cual se entiende que estos Programas son eficaces para reducir la pobreza en el corto y en el largo plazo. Lo que se ha visto es más un impacto en la intensidad de la misma que en su incidencia. A su vez, esto debe ser analizado a la luz de un crecimiento económico acelerando en la región en la última década, factor que ha incrementado la demanda de mano de obra. Tal como reconoce CEPAL, entre 2002 y 2010 “la reducción de la pobreza ha provenido en su mayor parte de un incremento de los ingresos laborales. También han contribuido las otras fuentes de ingreso, particularmente las transferencias, pero en menor grado” (CEPAL, 2011, p.50).

En segundo lugar, al centrarse en la demanda, los PTRC estimulan el uso de servicios públicos, muchos de los cuales no se encuentran en condiciones de cumplir sus funciones en forma eficiente. El problema en sí no radica en un mayor uso de los servicios -pues por el contrario esto da cuenta de un mayor acceso por parte de la población. El problema radica en no asignar una prioridad similar en términos de gasto público al “lado de la oferta”, invirtiendo en dichos servicios (*ilusión sistémica*). Este aspecto es muy claro para el caso de los servicios educativos y la

7 Corresponde indicar que el concepto de cohesión social, asume un significado en Francia, a partir de la experiencia del Estado de Bienestar, pero en América Latina, precisa ser cuidadosamente utilizado.

8 Entendido en el sentido adoptado por Esping-Andersen (1993) para aludir a las formaciones sociales que surgen en la Europa de posguerra y que condensan una articulación específica entre el Estado, el mercado y la familia para proveer bienestar a los individuos

calidad de las prestaciones que allí se ofrecen (*ilusión educativa*)⁹.

En cuanto a la *ilusión sociocultural* la misma remite a la novedad que traen estos Programas al jerarquizar a la mujer como sujeto que recibe y administra la prestación en forma prioritaria: “el llamado enfoque de género de estos programas –que impulsa ciertamente la agencia de las mujeres y promueve cierto empoderamiento– se encuentra sesgado por una visión tradicional maternalista o familiarista” (Barba, Valencia, 2011, p. 204).

El espejismo *político* se relaciona con una concepción desde la cual se asume que existe una neutralidad entre los beneficiarios y el Estado, desconociendo posibles riesgos asociados al rédito electoral de estos Programas e incluso al clientelismo.

Finalmente, en la idea de *ficción económica* encontramos una clave central de los cuestionamientos a los PRTC. Éstos consideran a los individuos como piezas del mercado, como mercancías que cuentan con un “capital humano” que debe ser desarrollado para lograr una inclusión plena en una sociedad que tiene reservado un lugar para ellos; es el discurso que supone ingenuamente que los individuos “sanos, mejor alimentados y escolarizados podrán enfrentar el mercado, pero aislados de relaciones y restricciones económicas” (Barba, Valencia, 2011, p. 204).

En suma, el discurso de la cohesión social permea gran parte de la justificación de las políticas sociales que se implementan desde el declive de los Estados sociales hasta la actualidad. Oficia como fundamento conceptual de una multiplicidad de iniciativas de intervención en lo social generalmente dirigidas a atender a los sectores pobres, entre las cuales se hallan los PRTC.

3. Consideraciones finales: el futuro campo de la asistencia.

Tras esta ceñida revisión acerca de la historia de la protección social y las transformaciones ocurridas en las últimas décadas, es posible esbozar algunas reflexiones al respecto que pueden echar luz sobre las proyecciones a futuro en el campo de la asistencia.

Se pueden visualizar en este trayecto diferentes estadios de desarrollo de los sistemas de protección social, muy asociados a las características que ha adquirido el modo de producción capitalista en cada configuración espacio-temporal. A lo largo de la historia, parecería que la “edad de oro” del capitalismo y los regímenes de bienestar que prevalecieron en esa época han sido un período excepcional de unas décadas, frente a una historia de desigualdades y tratamiento violento hacia la pobreza. Empero, cabe preguntarse qué valor tuvo el pacto social alcanzado en ese entonces y que aprendizajes dejó, ya que hasta el día de hoy mucha producción de las Ciencias Sociales continúa tomando el periodo como una clave ineludible.

El momento actual encuentra a las sociedades insertas en economías globalizadas, desterritorializadas, desreguladas y flexibles, lo cual supone cambios sustanciales en los modos de organización social pero también en la subjetividad de los individuos. Otrora, la idea de “progreso social” era una clave fundamental que se imprimía en cada una de esas esferas, pues ésta:

(...) no es solamente una construcción conceptual que adquiere sentido en una teleología de la historia. Para los sujetos sociales se vive a través de los proyectos concretos que ponen en práctica cotidianamente, orientados hacia un porvenir que asegurará una mejoría en su situación (Castel, 2010, p. 15).

Sociedad e individuo; ambos permanecían en el parasol del progreso social, mientras que hoy lo hacen bajo la idea de “riesgo”. Discurso que se visualiza no solo en la fun-

9 Como señalan Amarante y Vigorito: “Las evaluaciones disponibles indican que los programas de transferencias condicionadas han generado aumentos significativos en la matriculación, especialmente en secundaria, pero no necesariamente en la asistencia escolar ni en los logros educativos” (2010, p. 418)

damentación conceptual de políticas sociales como los PTRC, sino que incluso se refleja en el discurso cotidiano de las personas. Lo que escuchamos día a día en las noticias, en las calles, leemos en los foros, dan cuenta de la fragmentación que sufren las sociedades actuales. El desencuentro entre ciudadanos, *individuos por exceso y por defecto*, y el creciente racismo hacia estos últimos –en el sentido foucaultiano–.

Desde la perspectiva de Castel (2004) un aspecto fundante de la cohesión de la sociedad ha sido el trabajo, pero no de cualquier tipo sino el que conocimos en la sociedad salarial, hoy entrada en crisis. El trabajo asalariado fue fruto de la lucha de la clase obrera para acceder a derechos sociales y aseguró una serie de protecciones y certezas que fueron estructurantes de las trayectorias individuales. Los mecanismos de integración ligados al trabajo asalariado se relacionaban con la pertenencia a espacios colectivos de intermediación y adscripciones institucionales precisas.

Actualmente la precarización estructural de ese tipo del trabajo, como consecuencia de los cambios operados a nivel de las estructuras productivas, dan lugar a nuevas manifestaciones de la “cuestión social”. Éstas ponen en debate el rol del Estado y el alcance de los mecanismos de asistencia social, hoy dirigidos a amplias capas de la población que viven de un modo similar a los pobres del siglo XIX. En contraposición, este fenómeno se da en un contexto de producción creciente de la riqueza.

La política asistencial se enfrenta al gran dilema de tener que ofrecer respuestas apropiadas a una creciente población desempleada o subempleada y que quizá no logre insertarse en el mercado de empleo. Hay algunas preguntas acerca del futuro de la política pública y la protección social que permanecen abiertas: ¿Cómo ofrecer respuestas apropiadas desde la política asistencial en un modelo que requiere cada vez menos empleo para la reproducción del capital? ¿Cómo recrear la integración social en un contexto de polarización creciente, tanto desde el punto de vista

objetivo (oportunidades y posibilidades reales de las personas) y subjetivo (diferenciación respecto a una “alteridad amenazante”)?

En este sentido, también sería relevante discutir cómo se están concibiendo los riesgos a los que los individuos están expuestos en la sociedad actual y si las políticas que se están desarrollando para atender los emergentes de la cuestión social, tal como está planteada hoy, son adecuadas. Sería preciso incorporar no solo la visión individual de los riesgos sino cuestionar si esta mirada es la más apropiada para contribuir a mejorar los problemas de integración social.

Otras preguntas que quedan sobre la mesa es si es factible en las actuales condiciones que el trabajo continúe siendo el principio central de la cohesión social. De lo contrario ¿es posible encontrar nuevos mecanismos de integración que sustituyan lo que representó el trabajo en la sociedad salarial? ¿En qué medida los PTRC pueden contribuir a ello?

Es ineludible para quien suscribe anticipar algunas líneas de respuesta. Los PTRC constituyen un avance sustantivo para una cantidad importante de ciudadanos que hasta hace pocos años sobrevivían mediante estrategias inimaginables para el “ciudadano medio”. Hoy estas poblaciones pueden estar encontrando un mecanismo de integración a través del consumo por más mínimo que éste sea (pues no podemos desconocer el carácter hegemónico que tiene el consumo como mecanismo de integración social).

No obstante, la focalización y la exigencia de contrapartidas, pueden fomentar la estigmatización de esta población y construir una imagen de ciudadano de segunda clase. Esto además se ve reforzado por el paradigma que sustenta hoy la política social, y en particular, los PTRC. En consecuencia, sería apropiado repensar dichos aspectos si lo que se pretende es reinventar lo que se ha dado en llamar “integración social”. No se trata sólo de una cuestión técnica, sino esencialmente filosófica y política.

Los albores del siglo XXI nos encontramos en una crisis de escala global¹⁰. Se trata de una crisis del paradigma socio-cultural que fundó la modernidad. La misma se expresa a través de transiciones paradigmáticas a nivel societal y epistémico (De Souza Santos, 2000). Estudiar la cohesión social, la pobreza y el campo de la asistencia, debe necesariamente emparentarse con el estudio de las condiciones estructurales que originan y reproducen las desigualdades. Esto requiere estar dispuestos a imaginar escenarios alternativos, respuestas creativas y preguntas audaces, tanto acerca de cómo se genera la pobreza, pero particularmente sobre cómo se genera la riqueza hoy.

Es probable que las reflexiones precedentes resulten poco alentadoras para el trabajo “práctico”, “cotidiano” que enfrentan quienes intervienen profesionalmente en lo social. Sin embargo, es una responsabilidad técnica pero, sobre todo, ética, problematizar las condiciones en las que se desarrollan dichas tareas, para mantener una vigilancia constante. Guardadas las distancias históricas, las Leyes de Pobres y algunas políticas sociales actuales -entre ellas los PTRC pero no sólo- mantienen como rasgo común la intención de neutralizar la cuestión social vía la clasificación y control. Por ello, quien desconozca o reniegue de la funcionalidad socio-histórica de la disciplina a la que pertenece, corre el riesgo de desarrollar prácticas contrarias a lo que efectivamente pretende o pretendió en algún tiempo.

Bibliografía

Álvarez Leguizamón, S (2011) “Gubernamentalidad neoliberal y fopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas ¿Políticas de cohesión social con los pobres?” En Barba, C. y Cohen, N (coords.) *Perspectivas críti-*

cas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina. 1a ed. - Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. Pp. 251-285.

Amarante V.;Vigorito A (2010) Pobreza, desigualdad y programas de transferencias condicionadas. La experiencia reciente de Uruguay, Serna M. (org.). *Pobreza y (des) igualdad en Uruguay: una relación en debate*. ed. 1, Montevideo: ASDI-CLACSO.

Banco Mundial (2007) *Las políticas de Transferencia de Ingresos en Uruguay. Cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*. Banco Mundial. Unidad de Gestión de Países para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay.

Barba, C. (2004) “Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington” en *Espiral*, vol. XI, núm. 31, septiembre-diciembre, Universidad de Guadalajara. Pp. 85-130.

Barba, C., (2010) “La nueva cuestión social en el mundo y en América Latina: más allá de la pobreza”. En *Revista Renglones*, Núm.62, Marzo - Agosto. Universidad Jesuita de Guadalajara. ITESO.

_____ (2011) “Revisión teórica del concepto de cohesión social: hacia una perspectiva normativa para América Latina”. En Barba, C. y Cohen, N (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. 1a ed. - Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. Pp. 67-86.

Barba, C., Valencia, E. (2011) “Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionales”. En Barba, C. y Cohen, N (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. 1a ed. - Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. Pp. 195-224

Brito Leal Ivo, A. (2009) “La agudización del conflicto distributivo en la base: el nuevo tratamiento de la política social foca-

10 Y no refiero a la gran recesión en que entraron los países desarrollados hace seis años, que también vale la pena mencionar

lizada”, en: Barba Solano, Carlos (Compilador): *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: www.clacso.org.ar

BID (2014) El BID y el Desarrollo del Capital Humano- Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado en setiembre de 2014 en: <http://www.iadb.org/es/temas/desarrollo-humano/el-bid-y-el-desarrollo-del-capital-humano,4707.html>

Cattani, A.D. (2011) “Cohesión social y políticas públicas sin molestar los sectores dominantes”. En Barba, C. y Cohen, N (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. 1a ed. - Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. Pp. 53-66

Castel, R. (2004) *La Metamorfosis de la cuestión social*. Paidós: Buenos Aires.

_____ (2010) *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

CEPAL (2011) Panorama Social de América Latina 2011. Santiago de Chile: CEPAL-UNFPA

Danani, C.;Hintze, S. (2011) “Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación”, en Danani, C. y Hintze, S. (Coord.):

Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990 – 2010. UNGS. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: www.ungs.edu.ar

De Sousa Santos, B. (2000), *A crítica da razão indolente. Volumen I: Contra o desperdício da experiência*, Sao Paulo, Brasil, Ed. Cortez.

Esping-Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del estado de Bienestar*. Valencia. Ed. Alfons el Magnánim-IVEI

Himmelfarb, G (1988).: La idea de la pobreza. Inglaterra a principios de la era industrial. Fondo de Cultura Económica. México.

Holzmann, R.; Jorgensen, O. (2000): “Manejo Social del Riesgo: un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá”. *Serie Documentos de Discusión sobre la Protección Social N° 6*. Banco Mundial. Disponible en: www.siteresources.worldbank.org

Midaglia, C.; Silveira, M. (2011) “Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos Programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay”. En Barba, C. y Cohen, N (coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. 1a ed. - Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. Pp. 225-250.