

# La reconfiguración punitiva del tratamiento social de la pobreza en el Uruguay actual

The punitive reconfiguration the social treatment of poverty in the current Uruguay

LAURA VECINDAY\*



**RESUMEN** – Se analizan recientes iniciativas de tratamiento social la pobreza en Uruguay con el objetivo de demostrar que representan un avance de la lógica punitiva sobre el comportamiento de los pobres. Los dispositivos seleccionados son: las asignaciones familiares del Plan de Equidad - principal programa de transferencias de renta condicionadas -, el Plan de las 7 zonas - que articula programas asistenciales con medidas de seguridad- y la recientemente aprobada Ley de Faltas - que reedita, en algunos de sus contenidos, las leyes de pobres inglesas. El trabajo se propone analizar los aspectos que constituyen el denominador común de estas iniciativas aparentemente diversas.

**Palabras clave** – Campo socio. Asistencial. Pobreza. Punición. Trabajo social.

**ABSTRACT** – It discusses the recent initiatives of social treatment of poverty in Uruguay with the aim to demonstrate the advance the punitive logic about behavior of the poor. The initiatives selected are: family allowances the Equity Plan main program conditioned income transfer, the Plan of the 7 areas-that articulates security and assistance programs, and the recently approved Law on Misdemeanors, reissued, in some of its contents, the English Poor Laws. The paper analyzes the aspects that constitute the common denominator among those seemingly diverse initiatives.

**Keywords** – Assistance. Poverty. Punishment. Social work.

---

---

\* Asistente Social, Doctora en Ciencias Sociales. Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencia Sociales da Universidad de la República (Udelar), Montevideo - Uruguay. Investigadora categorizada del Sistema Nacional de Investigadores (SNI – ANII). E-mail: [lauravecinday@gmail.com](mailto:lauravecinday@gmail.com)  
Enviado en octubre/2013. Aprobado en noviembre/2013.

**E**l análisis de las recientes iniciativas de tratamiento social de la pobreza en Uruguay del siglo XXI resulta de la identificación de tres de sus expresiones contemporáneas más relevantes: las asignaciones familiares del Plan de Equidad, el Plan de las 7 zonas y la recientemente aprobada Ley de Faltas. El objetivo del análisis fue rastrear los principales atributos y características que representan un sustrato común a dispositivos aparentemente diversos. Ese sustrato común se resume en una clara orientación punitiva en el tratamiento social de la pobreza. En un primer apartado se presenta el tema de preocupación central a partir del cual se despliega un conjunto de interrogantes que son objeto de reflexión a lo largo del trabajo. Posteriormente el tema es desarrollado con la presentación de los tres dispositivos seleccionados señalando los rastros e indicios del avance de la lógica punitiva en el campo de la asistencia, protección y tratamiento social de la pobreza. Finalmente, se abordan las conclusiones del trabajo, las que, a su vez, son fuente de nuevas interrogantes tanto para la producción de conocimiento como para la intervención profesional del Trabajo Social y otras disciplinas socioasistenciales.

### **Sobre trabajadores y asistidos... o sobre trabajadores, pobres y asistidos**

La literatura acerca de lo que fueron las leyes de pobres coincide en afirmar que su emergencia debe tributo, por un lado, al sentimiento compasivo de origen católico que valoraba la caridad frente al infortunio de los pobres y, por otro, a los temores ante el riesgo de ruptura del orden público encarnado por los miserables de la época. Las leyes de pobres marcaron el tratamiento dado a la pobreza hasta el momento en que los pobres dejaron de ser vistos solo como carentes y revoltosos para transformarse también en trabajadores potencialmente capaces de participar del reciente y creciente proceso de industrialización.

Así mismo, las workhouses se configuraron como dispositivos de trabajo forzado dirigidos a una especial categoría de “asistidos”: los mendigos válidos (CASTEL, 1997, p. 66). La marca y espíritu de origen de estos dispositivos se reflejan en las siguientes palabras de Schumpeter (1971, p. 457): “...el hombre sin trabajo, pero capaz de trabajar, que se encuentra en la miseria, aunque no se debe abandonar a la inanición, ha de ser mantenido en condiciones de semipenalización”.

El tratamiento fuertemente tutelar, represivo y moralizante de la pobreza se expresó en formas organizativas de persecución de los vagabundos “sobre el telón de fondo del recuerdo de la obligación de trabajar” (CASTEL, 1997, p. 134). Las leyes de pobres y el trabajo forzado en las workhouses representaron iniciativas públicas de lucha contra la mendicidad y el vagabundeo nacidas en Inglaterra, cuna de la industrialización. Esta lucha configuró la versión represiva del tratamiento de los indigentes válidos.

Aquel problema del hombre sin trabajo pero capaz de trabajar y la versión represiva de su tratamiento se reeditan bajo nuevas formas en la actual configuración del desarrollo capitalista. La figura del mendigo válido tiene su expresión contemporánea en los trabajadores excluidos del mundo del trabajo —“pues surge la sospecha de que no todos ellos son culpables de no trabajar” (CASTEL, 1997, p. 66)- y, también, en el creciente contingente de trabajadores cuyos salarios miserables los convierten en elegibles de la asistencia.

Es cierto que el desempleo en Uruguay ha descendido alcanzando niveles mínimos en su historia. Pero también es cierto que poco menos del 50% de los trabajadores percibe salarios que no alcanzan a los

670

dólares

<sup>1</sup> totalizando 800.000. De ellos, 490.000 no alcanzan los 480 dólares y casi 160.000 ganan menos de 285 dólares. A su vez, los bajos salarios se registran en magnitudes mayores cuando se trata de trabajadores informales sumando a la miseria salarial la desprotección derivada de la informalidad laboral<sup>2</sup>.

Los trabajadores 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, peones rurales, algunos obreros industriales y empleados del sector comercial y servicios varios, etc.) son los beneficiarios de los programas de transferencia de renta condicionada (PTRC) y otras políticas y programas de “combate” a la pobreza<sup>3</sup>.

Los pobres incapaces de trabajar y los mendigos válidos fueron las categorías clásicas sobre las que reposó el “derecho” a la asistencia. Las nuevas formas de organizar el trabajo y la producción destruyeron aquella clasificación tradicional: los trabajadores sumergidos en la escala salarial y la precariedad laboral irrumpen en el campo socioasistencial. La capacidad o incapacidad de trabajar pierde fuerza como criterio de demarcación de las poblaciones merecedoras de la asistencia. El campo socioasistencial deja de operar exclusivamente sobre aquellos individuos exentos de la obligación de trabajar: un hombre jefe de hogar, con una gran prole, ocupado en una empresa de vigilancia y percibiendo un salario que no supera los 285 dólares reúne, dada la posición miserable que ocupa en el espacio social, las condiciones de elegibilidad para percibir una transferencia de renta al igual que el excluido del mundo del trabajo.

Se trata de la reedición contemporánea del mendigo válido y de su mano se plantea el problema de la asistencia cuando el individuo está en condiciones de trabajar: “...la noción de mendigo válido, revela una contradicción insoluble. Lo mismo que Jano, tiene dos caras. Por un lado, mira hacia la asistencia, puesto que el mendigo carece de todo, pero por el otro llama a la represión, puesto que es apto para el trabajo y debería vivir del esfuerzo de su cuerpo” (CASTEL, 1997, p. 67)

¿Qué dispositivos y mecanismos de gobierno poblacional son desplegados hacia estos grupos de mendigos válidos? ¿Cómo se fundamentan estos dispositivos y qué aspectos socio-reproductivos pretenden regular? ¿Qué nos informan estos dispositivos acerca del campo socioasistencial y sus alteraciones recientes?

Asistencia y represión fueron las respuestas ofrecidas al mendigo válido de aquel entonces. Y asistencia y represión son las respuestas ofrecidas al mendigo válido en el Uruguay actual. No solo se reedita, bajo nuevos formatos y ropajes, la figura del mendigo válido sino que también se reactualizan los dispositivos y mecanismos institucionales ofrecidos para su atención: las workhouses se metamorfosean dando lugar a los programas de workfare que combinan la obligación del trabajo a cambio de la asistencia. Y más aún, aquellas poblaciones resistentes que no logran ser incorporadas en la asistencia con contrapartida laboral serán “beneficiarias” de las prácticas punitivas de encierro llamadas prisonfare por Wacquant (2010).

En Uruguay emergen dispositivos dirigidos al tratamiento de la pobreza caracterizados por lo que Wacquant (2010) designa como “colonización del sector asistencial por la lógica punitiva y panóptica característica de la burocracia penal post-rehabilitación”. Para su ilustración se analizan tres dispositivos de reciente implementación: el régimen de asignaciones familiares del Plan de Equidad (AFAM – PE), el Plan de las 7 Zonas y la Ley de Faltas. Las AFAM – PE son transferencias de renta condicionadas dirigidas a los grupos en situación de pobreza, el Plan de las 7 Zonas es una iniciativa “ultrafocalizada”<sup>4</sup> que combina objetivos de bienestar y seguridad (o convivencia que es la reconversión semántica de la seguridad) y la Ley de Faltas regula comportamientos del conjunto de la población y, en particular, algunos atribuidos a las poblaciones pobres e indigentes, fundamentalmente, y a estos últimos hace referencia este análisis.

Se trata de las iniciativas más recientes de tratamiento de la pobreza (o más bien de los pobres y sus comportamientos) a través de las cuales es posible develar lo que representan y tienen en común, es decir, el avance de la racionalidad y la lógica punitiva en el campo socioasistencial.

Las tres iniciativas nacen en el transcurso de los dos gobiernos del Frente Amplio. En un contexto histórico particular, marcado por la sucesión de gobiernos de “izquierda”, podría llamar la atención el incipiente giro punitivo en la gestión de la pobreza que suponen los jerarquizados para este análisis. Sin embargo, Wacquant (2011) advierte que la penalización de la pobreza no es una “criatura exclusiva de los

políticos neoconservadores”: “la derecha inventó la fórmula y sus rivales del centro e incluso ‘progresistas’ la refinaron”<sup>5</sup>.

El tema es desarrollado en tres apartados que se corresponden con cada una de las iniciativas de tratamiento social de la pobreza seleccionadas para su análisis.

### ***Cuando los derechos son leídos en clave de obligaciones: el caso de las transferencias de renta condicionadas***

La creciente adopción de los Programas de Transferencia de Renta Condicionada en América Latina como estrategia privilegiada de combate a la pobreza ha reconfigurado el campo de la protección y la asistencia social. La exigencia de condicionalidades abre la posibilidad de reflexionar acerca de la naturaleza de la prestación: ¿derecho de ciudadanía u obligaciones conductuales de los asistidos? Esta tensión queda instalada cuando la asistencia aparece condicionada al cumplimiento de contrapartidas en salud y educación, fundamentalmente<sup>6</sup>.

Los promotores de los PTRC defienden las exigencias de contrapartidas argumentando que permiten superar el carácter meramente asistencial de la prestación. Sin embargo, la condicionalidad de la prestación representa la puesta en cuestión de derechos sociales que son interpretados como obligaciones de los beneficiarios: el acceso a la salud y a la educación son derechos conquistados antes que obligaciones comportamentales de los asistidos. Y las dificultades en la efectivización de estos derechos deberían interpelar, en primer lugar, al universo institucional para, en última instancia, reparar en los comportamientos de los individuos afectados.

La estigmatización de los asistidos, lograda a través de la tramposa contraposición entre trabajo y asistencia, o entre trabajadores y asistidos, y la defensa de la contracción de la asistencia emergen por igual en el pensamiento sociopolítico de la izquierda y la derecha demostrándose así el “triumfo cultural del neoliberalismo” (GRASSI, 2003) o el triunfo del pensamiento único.

Los discursos acerca de los derechos sociales, sobre el compromiso del Estado respecto al bienestar de todos los ciudadanos, sobre el fortalecimiento de la intervención social y sobre la regulación de la mano invisible del mercado han sido reemplazados por una retórica que enfatiza las responsabilidades de los asistidos. Estos, son presentados y tratados como perdedores que carecen de competencias para desempeñarse exitosamente como productores y consumidores y así garantizarse su reproducción biológica y social.

Si la focalización cuestiona la noción de derecho, las condicionalidades interpelan el derecho de quienes tienen derecho. Ser portador de las características predefinidas para acceder a la protección social focalizada se convierte en un requisito necesario pero no suficiente pues se agrega la exigencia de condicionalidades para conservar la prestación. Así mismo, la promoción de niveles mínimos básicos de protección choca fuertemente con una concepción moderna de ciudadanía social.

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 (WACQUANT, 2011) montada sobre un sistema donde la prestación monetaria oficia como estímulo a la acción o como sanción ante la inacción u omisión. En Uruguay fueron suspendidas 32.558 transferencias de renta por incumplimiento de las contrapartidas en educación en junio de 2013 y más recientemente fueron suspendidas 10.000 nuevas prestaciones por inasistencias a los centros educativos.

Actualmente no surgen protocolos de actuación profesional para promover el reingreso de niños y adolescentes al sistema educativo. Tampoco se registran debates y revisiones sobre el funcionamiento del sistema educativo y su incapacidad para retener a niños y adolescentes. De este modo, el tema es despolitizado y su tratamiento se limita a la suspensión de la transferencia al registrar que el comportamiento de los individuos no se ajusta a lo exigido. El resultado es que frente a un derecho

“vulnerado”, en este caso el acceso a la educación, se retira la prestación asistencial empeorando aún más la situación de las familias pobres.

Los PTRC son un ejemplo de la contractualización de la protección social con la cual se desvanece la idea de derecho al jerarquizar el papel de las obligaciones. Con la contractualización de la protección social se retorna a la “noción subjetiva de comportamiento y responsabilidad individual” que volverá a situar en un primer plano “la cuestión de las culpas personales y de las actitudes individuales” (ROSANVALLON, 1995, p.23). 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 Asistencia Como Asunto Policiaco: el caso del plan de las 7 zonas***

El denominado Plan de las 7 Zonas nace en 2013 como uno de los puntos de la denominada Estrategia por la vida y la convivencia<sup>7</sup> formulada por el gobierno uruguayo “ante la emergencia de ‘la violencia’ como problema prioritario para la población” (2012, p. 1). Es coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio del Interior e involucra la participación de varias agencias gubernamentales vinculadas a las áreas sociales de la administración pública.

Las 7 zonas fueron seleccionadas mediante el análisis de datos georreferenciados sobre delitos y pobreza y según el Ministro de Desarrollo Social, Ec. Daniel Olesker, con los planes “se piensa mejorar la convivencia y bajar los delitos”<sup>8</sup>.

El discurso oficial, expresado en los documentos gubernamentales y en declaraciones de prensa de las autoridades correspondientes, explica estos asuntos a través de esquemas argumentativos que otrora hubieran sido calificados como políticamente reaccionarios. En dicho discurso se describe y explica la nueva posición de la izquierda frente al fenómeno de la delincuencia y la inseguridad del siguiente modo:

En términos de seguridad, durante años la izquierda ha tenido un discurso monocorde que explicaba la criminalidad y el delito por los factores sociales y económicos derivados, casi exclusivamente del impacto de las políticas neoliberales implementadas en el país y la región a partir de la segunda mitad del siglo XX. Hoy esta explicación, que tiene un muy fuerte componente explicativo, en la visión integral aparece como insuficiente (Estrategia por la vida y la convivencia, 2012, p. 3)

El Plan de las 7 Zonas es producto de este giro individualizador en la explicación del delito: los efectos del ajuste estructural, la desigualdad y la pobreza pierden relevancia en la comprensión del fenómeno al tiempo que las expectativas individuales de consumo, los niveles de reincidencia en el comportamiento delictivo, la distorsión de los valores, el consumo de drogas, las nuevas formas del crimen organizado y la intolerancia son jerarquizadas. Coherentemente con tal giro interpretativo, el Plan de las 7 Zonas propone la articulación de medidas asistenciales con medidas de seguridad. De este modo, dicha propuesta puede ser interpretada como una señal de alerta acerca de la fuerte probabilidad de que los límites entre asistencia y seguridad se vuelvan difusos:

La seguridad y la convivencia democrática avanzan con más y mejores escuelas o empleos, pero ello no es suficiente. Tampoco avanzan únicamente con el incremento de penas, policías en las calles y personas encarceladas. Es necesario articular un conjunto de acciones que logren un equilibrio dialéctico y una síntesis, y que permitan revertir una tendencia basada en la intolerancia que se ha profundizado en la sociedad uruguaya (Estrategia por la vida y la convivencia, 2012, p. 4)

En igual sentido, el Ministro de Desarrollo Social señalaba que muchos de estos barrios fueron intervenidos por el Ministerio del Interior en los megaoperativos<sup>9</sup> y en el nuevo esquema, ambos ministerios trabajarán de forma articulada:

La integración de lo social y lo policial se malinterpretó. Venía un megaoperativo y atrás tenía que venir el Mides repartiendo tarjetas (...) Esto es distinto, es simultánea la llegada policial, social y urbana<sup>10</sup>.

La necesidad de recuperar la convivencia y la seguridad en esas zonas, implicará la instalación de un dispositivo combinado de trabajo de la policía comunitaria en los territorios, un sistema de patrullaje intensivo con énfasis en el horario nocturno y un reforzamiento de las acciones de investigación en torno al crimen organizado y el tráfico de drogas<sup>11</sup>.

Esta innovación institucional “revolucionaria” el campo socio – asistencial: las profesiones asistenciales, sin desconocer las funciones de control social históricamente desempeñadas, trabajarán coordinadamente con la institución policial portadora, nada más ni nada menos, de la posibilidad legítima del ejercicio monopólico de la fuerza física.

Es Wacquant (2010) quien nos invita a revincular analíticamente las políticas punitivas y las políticas asistenciales para comprender el gobierno neoliberal de la inseguridad social. El Plan de las 7 Zonas es la expresión más acabada de esta revinculación aunque no la única<sup>12</sup>. Este plan representa la acción conjunta de las manos izquierda y derecha del Estado que se unen para asistir y dar seguridad a los pobres (o de los pobres) en territorios delimitados y seleccionados por sus niveles de pobreza e inseguridad.

La articulación de medidas asistenciales y punitivas pone en juego al conjunto de bases institucionales del Estado conjugando el monopolio del uso legítimo de las violencias física y simbólica en un territorio determinado y sobre una población determinada (BOURDIEU, 2001). La violencia física supone violencia simbólica pero, en los estados democráticos, esta no supone a la primera con excepción de la autoridad jurídica que es la forma por excelencia de la violencia simbólica legítima, cuyo monopolio pertenece al Estado y que se puede combinar con el ejercicio de la fuerza física.

La permeabilidad de las fronteras entre las formas de la violencia es un fuerte riesgo inmanente a este tipo de propuestas de gestión de la pobreza. Y como tal debiera ser combatido y resistido por los representantes de la mano izquierda del Estado. Los trabajadores sociales no hemos encontrado dificultades para trabajar en los territorios de la pobreza; el temor y la inseguridad individual no son preocupaciones del colectivo profesional dada la excepcionalidad de situaciones de este tipo. Esto es un patrimonio de la profesión que se ve amenazado por la reconfiguración punitiva del campo asistencial que representan estas iniciativas que combinan asistencia y seguridad, o en otros términos, que criminalizan la pobreza. Los trabajadores sociales deberíamos decir con mucha fuerza que la asistencia no es un asunto policíaco y denunciar cualquier intento de vincular nuestro quehacer profesional con los problemas de seguridad y control punitivo de la pobreza.

Iniciativas como el Plan de las 7 Zonas actualizan épocas que creíamos superadas como producto de las luchas y conquistas del movimiento social que consagraron nuevas formas de atender a las expresiones de la cuestión social “más allá de la caridad y la represión” (IAMAMOTO, 1997, p. 92)

## **La ley de faltas o la “reedición” de las leyes de pobres inglesas**

Las faltas son viejas conocidas en el Código Penal uruguayo. Por “faltas” se entienden los denominados delitos “leves”. Las sanciones previstas no suponen necesariamente privación de libertad sino la pena de “trabajo comunitario” o “prisión equivalente” y, también, la posibilidad de la sanción económica. Estos delitos leves, que por la vía de los hechos dejaron de ser castigados, son rescatados del

baúl de los recuerdos como un componente de la Estrategia por la vida y la convivencia, al igual que el recién analizado Plan de las 7 Zonas:

Por ello la estrategia propuesta combina la convivencia social y la seguridad ciudadana. La convivencia, en tanto ejercicio de convivir y vivir en compañía de otros requiere que se promueva en las personas el apego a las normas básicas de comportamiento y respeto a la ley. La seguridad ciudadana, requiere la acción del Estado en procura de proteger al ciudadano combatiendo los delitos y las faltas (Estrategia por la vida y la convivencia, 2012, p. 5).

La Ley de Faltas fue enviada al parlamento por parte del Poder Ejecutivo siendo aprobada recientemente. La normativa regula y sanciona comportamientos sociales en ámbitos diversos: espacios públicos, tránsito, convivencia, etc. A los efectos del análisis aquí propuesto, se identifican y analizan algunos de sus contenidos que ilustran claramente las pretensiones de regulación de comportamientos típicamente atribuidos a las poblaciones empobrecidas: ocupación de espacios públicos, mendicidad y el despliegue de otras estrategias de generación de ingresos en el espacio urbano.

El artículo 361 en su segundo inciso condena la “instigación a la mendicidad” de los niños en el espacio público y en su inciso tercero castiga lo que designa como “solicitud abusiva con acoso o coacción” haciendo referencia a la solicitud de dinero u otro bien mediante “actitudes coactivas o de acoso u obstaculizando o impidiendo de manera intencional el libre tránsito de personas a pie o en vehículo, por los espacios públicos”. La mendicidad abusiva<sup>13</sup> formó parte del borrador de la ley de faltas enviado al parlamento por el Ministerio del Interior del gobierno “progresista”. Tras la discusión legislativa dicha figura fue resemantizada siendo designada como “solicitud abusiva con acoso o coacción” sancionando los casos donde se obstaculice o impida “de manera intencional” el libre tránsito de personas<sup>14</sup>.

Además de la “instigación a la mendicidad” y la “solicitud abusiva con acoso o coacción”, se encuentran otras faltas claramente dirigidas a sancionar “comportamientos” socialmente atribuidos a los mendigos válidos como aquella que sanciona el arrojo de basura “en lugares no habilitados y la quema de contenedores y vandalismo con depósitos de basura” –donde se suele responsabilizar a clasificadores de residuos, fundamentalmente, o consumidores problemáticos de pasta base de cocaína- y “la ocupación indebida de espacios públicos de forma permanente” en referencia clara a las poblaciones en situación de calle que “no aceptan” el refugio como alternativa<sup>15</sup>:

El que...ocupe espacios públicos acampando o pernoctando en forma permanente en ellos, será castigado con pena de 7 (siete) a 30 (treinta) días de prestación de trabajo comunitario, si habiendo sido intimado 2 (dos) veces de que desista de su actitud, por parte de la autoridad municipal o policial correspondiente, persiste en la misma...[en estas situaciones] la persona será trasladada a una dependencia del Ministerio de Desarrollo Social a los efectos de que se recabe su identidad, se le ofrezca una alternativa adecuada a su situación y se dé cuenta al Juez competente.

La persecución de los vagabundos promovida por las leyes de pobres les recordaba la obligación de trabajar. Las actuales “faltas” castigan prácticas de obtención de ingresos tales como el limpiar parabrisas o hacer malabares en las esquinas comprendidas como formas de “solicitud abusiva con acoso o coacción”.

Parece repetirse el planteo de los inicios de la industrialización: “hay trabajo y no trabajan” y ello justifica la adopción de medidas que, en última instancia, obligan a abandonar diversas estrategias de generación de ingresos para trabajar por salarios miserables. Hoy, al igual que en aquel entonces, “para entrar en este sistema hay que estar reducido a la necesidad más extrema, verse coaccionado por una fuerza exterior, o por el miedo” (CASTEL, 1997, p. 140). El desempleo en Uruguay ha descendido registrando niveles mínimos en la historia reciente. Sin embargo, el régimen del empleo no habría registrado transformaciones sustantivas como para alterar la condición social del sector más pobre de la

clase trabajadora que, a pesar de las mejoras en el ingreso, la reducción del desempleo y la pobreza, conserva precarias condiciones de producción y reproducción social.

El problema actual de Uruguay no es el desempleo sino la miseria del empleo pues el crecimiento se registra en los “subempleos marginales (con ingresos por debajo del nivel de subsistencia) –incluyendo la masa de beneficiarios de programas públicos de empleo” (SALVIA, 2011, p. 119).

A su vez, en períodos de expansión y crecimiento hay mayor demanda de mano de trabajo al punto de exigir que aquella “masa marginal” a-funcional sea refuncionalizada mediante estrategias de proletarización obligada. Para ello, el Estado despliega estrategias político – institucionales, como la Ley de Faltas, que promueven la formación de un “ejército industrial de reserva” destruyendo las “formas más atrasadas de reproducción social (en particular, las economías de subsistencia)” (SALVIA, 2011, p. 121). Son dos los itinerarios ofrecidos a los trabajadores situados en la base de la pirámide o a los “mendigos válidos”: a) el trabajo asalariado con ingresos en el límite de la subsistencia o, b) el trabajo como condición de la asistencia (*workfare* o reedición contemporánea y “humanizada” de las *workhouses* inglesas).

## Conclusiones

Las formas de tratamiento de la pobreza analizadas dan cuenta de un giro punitivo en la atención de las expresiones contemporáneas de la cuestión social:

- I. retiro de prestaciones asistenciales por “desajustes” en la conducta esperada (condicionalidades),
- II. articulación de medidas asistenciales y de seguridad y sus respectivas institucionalidades,
- III. reedición o resemantización de contenidos identificables en las viejas leyes de pobres inglesas con la finalidad de perseguir a los mendigos válidos y destruir sus estrategias de subsistencia fuera del mercado laboral en un contexto de demanda de fuerza de trabajo.
- IV. imposición de formas de trabajo a cambio de prestaciones asistenciales (*workfare*)

Todo ello en su conjunto parece inaugurar una nueva economía política del castigo que penetra el campo socio-asistencial. Una economía política del castigo que no se limita a la exclusión penitenciaria de los pobres sino que avanza sobre el otro polo de atención a la pobreza: la asistencia. Una economía política del castigo que interpela la noción de derecho cuando se trata de transferir renta a los pobres condicionando las prestaciones, que supone que la pobreza es problema de los pobres y sus comportamientos “desajustados”, que articula medidas asistenciales y de seguridad, que persigue y reprime a los mendigos válidos. En fin, una economía política del castigo que regula las nuevas formas de tratamiento de la pobreza en el Uruguay actual y a través de las cuales se expresa fuertemente la impronta del pensamiento neoliberal.

Recordemos que para el pensamiento neoliberal, la sociedad ha alcanzado un nivel de riqueza tal que un nivel mínimo de seguridad<sup>16</sup> no se le niega a nadie. Recordemos también que dicho pensamiento se interroga si aquellos que dependerán de la comunidad pueden “gozar indefinidamente de las mismas libertades que los demás” (HAYEK, 2006, p. 158). De este modo, el giro punitivo en el tratamiento de la pobreza que también permea el campo socio – asistencial encuentra su fundamento en este principio que intercambia un mínimo de seguridad por un mínimo de libertad cuando de la indigencia se trata. La asistencia dentro de umbrales mínimos, aunque dirigida a los pobres válidos, no es cuestionada ni siquiera por el pensamiento ultra-liberal pero la libertad de sus beneficiarios es una “libertad” especialmente regulada y vigilada. Su condición de asistidos justifica la sospecha y la correspondiente vigilancia y control de sus comportamientos.



El presidente José Mujica sostuvo que "hay que apretar en las contrapartidas exigibles mínimas" por "el respeto que merecen los recursos públicos que suda la gente"<sup>17</sup>. En la misma nota, que fuera mencionada al iniciar este artículo, el Ministro de Desarrollo Social señalaba que el 70% de los beneficiarios de la Tarjeta Uruguay Social – prestación dirigida a atender la emergencia nutricional de la población indigente- estaba inserto en el mundo del trabajo. Esta distinción entre trabajadores y asistidos, entre quienes "viven" de su trabajo y quienes "viven" de prestaciones asistenciales no se ajusta a la realidad. Los salarios de miseria, que han sostenido el crecimiento económico y el crecimiento de la desigualdad, son el factor determinante que convierte a los trabajadores en población asistida. Nuestro presidente olvida que el crecimiento del mercado laboral se registra en los subempleos marginales con ingresos por debajo del nivel de subsistencia. El sudor de estos trabajadores miserables también merece ser recordado y respetado cuando políticamente se decide gastar menos del 1% del PBI en programas de transferencia de renta al tiempo que las presiones corporativas logran frenar la imposición de detracciones a las exportaciones agropecuarias.

## Referencias bibliográficas

- BOURDIEU, P. O poder simbólico. Río de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- CASTEL, R. Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- GRASSI, E. Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I). Bs. As.: Ed. Espacio, 2003.
- HAYEK, F. Camino de servidumbre. Madrid: Alianza Editorial, 2006.
- IAMAMOTO, M. O Serviço Social e a divisão do trabalho. São Paulo: Cortez, 1997.
- ROSANVALLON, P. La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 1995.
- SALVIA, A. De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas. En Barba y Cohen (coord.) Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina, Buenos Aires: Clacso, 2011.
- SCHUMPETER, J. Historia del análisis económico. Méjico: Fondo de Cultura Económica, 1971.
- VECINDAY, L. ¿Derechos u obligaciones? El papel de las contrapartidas en los programas de transferencia de renta condicionada. In: VI JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. São Luis: UFMA, 2013.
- \_\_\_\_\_. La reconfiguración del campo asistencial. El caso del Plan de Equidad de Uruguay. Revista Serviço Social e Sociedade No. No. 116 (octubre, diciembre, 2013). San Pablo: Cortez Editora, 2013.
- WACQUANT, L. Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social. Barcelona: Gedisa, 2010.
- \_\_\_\_\_. Forjando el Estado neoliberal. *Workfare, Prisonfare* e Inseguridad Social. Revista Prohistoria, No. 16, Rosario, julio – diciembre. 2011.

## Fuentes documentales

- Instituto Cuesta Duarte, PIT – CNT, 2013. Salarios sumergidos en 2012: análisis por sectores de actividad. Disponible en: [http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=117&Itemid=352](http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=117&Itemid=352) Consulta: 19/7/2013.
- Proyecto de Ley de Faltas. Disponible en: [http://new.pensamientopenal.com.ar/sites/default/files/2012/12/contravencional04\\_1.pdf](http://new.pensamientopenal.com.ar/sites/default/files/2012/12/contravencional04_1.pdf). Consulta: 19/7/2013.
- Entrevista realizada al Ministro de Desarrollo Social, Ec. Daniel Olesker. Disponible en: [http://www.180.com.uy/articulo/31423\\_Seis-zonas-seran-intervenidas-por-Mides-e-Interior](http://www.180.com.uy/articulo/31423_Seis-zonas-seran-intervenidas-por-Mides-e-Interior).
- Ley de Faltas, No. 19120. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=19120&Anchor>. Consulta: 12/9/2013.
- La seguridad como derecho humano: autoridad, reciprocidad, convivencia. Estrategia por la vida y la convivencia. Disponible en: <http://www.espectador.com/documentos/120621seguridad.pdf>. Consulta: 16/7/2013.
- [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/20739/3/innova.front/del\\_lado\\_de\\_la\\_convivencia](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/20739/3/innova.front/del_lado_de_la_convivencia). Consulta: 10/7/2013
- <http://www.espectador.com/noticias/264827/daniel-olesker-mides-plan-siete-zonas-es-una-politica-social-ultra-focalizada-que-se-ampliara-en-caso-de-ser-exitosa>. Consulta: 6/5/2013

Diario El País, 21/7/2013. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/acuerdan-proyecto-ley-faltas-suavizando-penas.html>

- <sup>1</sup> Estudio publicado por el Instituto Cuesta Duarte en julio de 2013. Disponible en: [http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=117&Itemid=352](http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=117&Itemid=352). Consulta: 19/7/2013.
- <sup>2</sup> Salvia (2011, p. 117) señala para la reciente realidad argentina que para las capas inferiores el modelo “permitió ampliar las capacidades de subsistencia y el consumo, pero ello ha estado lejos de significar una transformación en las condiciones materiales y simbólicas de exclusión económica y social. En este caso, una vez más, al igual que en la década del noventa, el derrame económico solo operó sobre la sociedad integrada, mientras que el “nuevo modelo económico” de los inicios del presente siglo se tradujo en “goteo” para la sociedad estructuralmente marginada. De tal modo que cabe poner en duda aquellos argumentos que se aferran en sostener que en la reciente fase de crecimiento de la economía (2003-2008), bajo el modelo político-económico posdevaluación, está teniendo lugar un cambio cualitativo en el régimen de empleo y en la condición social de los sectores excluidos. En particular, no porque no haya evidencias que demuestren mejoras importantes en materia socioeconómica durante los últimos años (aumento del nivel de empleo, reducción del desempleo y caída de las tasas de pobreza e indigencia), sino porque el núcleo duro de la marginalidad y de la desigualdad distributiva sigue inalterado, en cuanto a las condiciones vigentes de producción y reproducción de la vida social”.
- <sup>3</sup> El Ec. Daniel Olesker, actual Ministro de Desarrollo Social, afirmó “que más del 70% de las personas que tiene la tarjeta del Mides también trabajan”. Se refiere a la tarjeta alimentaria proporcionada por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Se trata de una transferencia monetaria dirigida a la adquisición de alimentos y artículos de limpieza y está focalizada en la población indigente. Esto habla claramente de los niveles salariales de miseria que se registran en nuestro país: el problema actual no es el desempleo sino la miseria del empleo. Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/20739/3/innova.front/del\\_lado\\_de\\_la\\_convivencia](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/20739/3/innova.front/del_lado_de_la_convivencia). Consulta: 10/7/2013.
- <sup>4</sup> Adjetivación colocada por el Ministro de Desarrollo Social, Ec. Daniel Olesker, en entrevista realizada en radio El Espectador y disponible en: <http://www.espectador.com/noticias/264827/daniel-olesker-mides-plan-siete-zonas-es-una-politica-social-ultra-focalizada-que-se-ampliara-en-caso-de-ser-exitosa>. Consulta: 6/5/2013.
- <sup>5</sup> Para el autor ello se explica porque la causa principal del giro punitivo es el neoliberalismo al que adhieren indistintamente los políticos de derecha y de izquierda.
- <sup>6</sup> El análisis toma como referencia a las AFAM – PE que es el principal PTRC implementado en Uruguay y sus parecidos y similitudes con gran parte de las iniciativas aplicadas en la región permiten extender la reflexión más allá del caso particular.
- <sup>7</sup> La seguridad como derecho humano: autoridad, reciprocidad, convivencia. Estrategia por la vida y la convivencia. Disponible en: <http://www.espectador.com/documentos/120621seguridad.pdf>. Consulta: 16/7/2013.
- <sup>8</sup> Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/20737/3/innova.front/diseñan\\_nuevo\\_plan\\_con\\_mapeo\\_de\\_delitos\\_e\\_indicadores\\_sociales](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/20737/3/innova.front/diseñan_nuevo_plan_con_mapeo_de_delitos_e_indicadores_sociales). Consulta: 2/7/2013.
- <sup>9</sup> Con el nombre de “megaoperativos” fue conocido un conjunto de intervenciones policiales intensivas en barrios pobres donde se suponía que se concentraban delincuentes. Los “megaoperativos”, invención del Ministerio del Interior del gobierno del Frente Amplio, fueron desarrollados entre 2009 y 2011 aproximadamente.
- <sup>10</sup> Entrevista realizada al Ministro de Desarrollo Social, Ec. Daniel Olesker. Disponible en: [http://www.180.com.uy/articulo/31423\\_Seis-zonas-seran-intervenidas-por-Mides-e-Interior](http://www.180.com.uy/articulo/31423_Seis-zonas-seran-intervenidas-por-Mides-e-Interior). Consulta: 10/5/2013
- <sup>11</sup> Disponible en: [http://www.montevideo.com.uy/noticias\\_197700\\_1.html](http://www.montevideo.com.uy/noticias_197700_1.html)  
Consulta: 23/3/2013
- <sup>12</sup> También se inscriben en esta revinculación que supone un giro punitivo del tratamiento dado a las poblaciones pobres la suspensión de las transferencias de asignaciones familiares –ya mencionada en este artículo–, el debate por la rebaja de la edad de imputabilidad penal, el aumento del número de personas privadas de libertad, la creación de nuevos delitos y el aumento de las penas, y la Ley de Faltas que también es aquí analizada.
- <sup>13</sup> El proyecto de Ley de Faltas construía la figura de mendicidad abusiva en los siguientes términos: “El que se acercase a vehículos estacionados, detenidos o en movimiento con el solo fin de ofrecer limpieza de vidrios, venta de artículos varios, petición de dinero o recarlo por concepto de vigilancia callejera de éstos y no contando con la autorización municipal correspondiente, provocando con ello molestias o inconvenientes”. Diario El País, 21/7/2013. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/acuerdan-proyecto-ley-faltas-suavizando-penas.html>.
- <sup>14</sup> Diario El País, 21/7/2013. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/acuerdan-proyecto-ley-faltas-suavizando-penas.html>
- <sup>15</sup> El inciso 2 del artículo 367 establece que aquel “ que defecare u orinare en espacios públicos urbanos o suburbanos fuera de las instalaciones destinadas especialmente para tal fin” será castigado con pena de 7 (siete) a 30 (treinta) días de prestación de trabajo comunitario. Cabe señalar que en Uruguay es casi nula la oferta de gabinetes higiénicos de carácter público y que bares y restaurantes reservan su uso “exclusivo para clientes”.
- <sup>16</sup> Para Hayek (2006), la seguridad mínima puede ser garantizada a todo aquel que sufra una “deprivación material grave” ofreciendo un mínimo de abrigo y alimento necesario para la sobrevivencia.
- <sup>17</sup> Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/20739/3/innova.front/del\\_lado\\_de\\_la\\_convivencia](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/20739/3/innova.front/del_lado_de_la_convivencia). Consulta: 10/7/2013.