

Los “otros” pobres. Apuntes sobre nuevas elaboraciones de la “cultura de la pobreza”¹

Marina Pintos García²

marinaxpintos@gmail.com

¹ Trabajo presentado en las XV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales- UdelaR. Montevideo, 14, 15 y 16 de setiembre de 2016.

² Licenciada en Ciencias Antropológicas (FHCE); Diplomada en Políticas Sociales (FCS), UdelaR

Resumen

Hace tres años, en ocasión de la implementación de la Reforma Social (CNPS, 2011) y de la Estrategia por la Vida y la Convivencia (Presidencia de la República, 2012), reflexionábamos sobre los significados e implicaciones de lo que llamamos la “etnologización” de la pobreza en las políticas públicas en el Uruguay, desde el primer período de gobierno del Frente Amplio (2005), a saber, la tendencia a concebir a los grupos sociales más afectados por la desigualdad social como portadores de una alteridad radical, como pertenecientes a una “cultura diferente”.

Ambos documentos, que marcaron la orientación de las políticas públicas asistenciales y punitivas uruguayas para el período 2010-2015, referían a la presencia de una “subcultura de la pobreza” (según el caso, una cultura a respetar o tolerar, o una “cultura de la criminalidad”, una cultura-problema) ante la cual el Estado habría de ofrecer respuestas.

En 2016, durante el tercer gobierno de la coalición de izquierda, la interpretación de acontecimientos como los ocurridos en el barrio Marconi, en términos de una “cultura de la ilegalidad”, como la continuidad de políticas asistenciales que, a pesar de la generosidad de los principios que las inspiran, se amparan en discursos y prácticas individualizantes, inducen a revisitarse el tema y actualizar su campo problemático.

Interesa entender cómo este expediente, que confunde *diferencia* con *desigualdad*, oculta relaciones de violencia estructural y debilita perspectivas sistémicas de protección social, mientras la síntesis de las políticas punitivas y asistenciales se resuelve en favor de las primeras.

Palabras clave: pobreza, cultura, políticas sociales

Introducción

En Uruguay, la evolución de los campos asistencial y penal en los últimos quince años, indica, en primer lugar, una aparente inflación de ambos, expresada en el avance de políticas y discursos de “mano dura”, con criterios de selectividad social y territorial (Mosteriro et al; 2016), por una parte y, por otra, en la ampliación y diversificación de programas sociales de naturaleza “socioeducativa” o “psicosocial”, focalizados en los sectores más vulnerables.

En segundo lugar, indica una creciente tecnificación de sus prácticas: en el campo asistencial, con dispositivos más precisos y complejos de selección de los usuarios³, georreferenciación de sus hogares, identificación de las zonas con mayores índices de carencias críticas, monitoreo del trabajo de los técnicos y herramientas de información y evaluación⁴; en el campo penal, más y mejores equipamientos de control e identificación de los delincuentes, definición de criterios de selectividad territorial - las intervenciones policiales son mayores en los barrios con peores indicadores socioeconómicos (Mosteriro et al, 2016) - cámaras de seguridad, drones, sistemas de información, etc.

Correlativamente, ocurre la génesis de espacios institucionales de coordinación y articulación de acciones entre ambos campos (articulación para la cual hay ámbitos privilegiados en el área asistencial: programas de atención a personas en situación de calle, intervención con familias de egresados del sistema penal, jóvenes en conflicto con la ley, etc.), incluyendo el desarrollo de experiencias de intervención conjunta en los territorios, como fue el Plan Siete Zonas (2013-2015), la expresión territorial más manifiesta de la articulación entre las políticas de la mano izquierda y la mano derecha del Estado (Bourdieu; 1999).

Esta evolución implica, finalmente, la emergencia de nuevos marcos interpretativos para explicar la pobreza y el delito, explicaciones que pueden asociarse, en el área punitiva, a la consolidación de una “hegemonía conservadora” (Paternain; 2012): una visión predominante del mundo que descansa en la indignación moral, con efectos clave en el plano sociopolítico. Y en el área asistencial, al desplazamiento de la atención a las *causas* de la pobreza, hacia la preocupación por las *conductas* de los pobres.

Hace tres años, en ocasión de la implementación de la Reforma Social (CNPS, 2011) y de la

³ Por ejemplo, el Índice de Carencias Críticas, elaborado por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República.

⁴ Entre ellos, el Sistema de Información Integrada del Área Social (SIIAS), que incluye al MIDES, Banco de Previsión Social, Administración de los Servicios de Salud del Estado, Ministerio de Salud Pública e Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay; el Sistema de Monitoreo y Administración de Resolución de Trámites (SMART), soporte a la gestión de los programas sociales; el Sistema de Información para la Infancia (SIPI); el Sistema de Información geográfica del MIDES (SIG) y la creación Instituto de Evaluación Educativa (INEED).

Estrategia por la Vida y la Convivencia (Presidencia de la República; 2012), reflexionábamos sobre las implicaciones de algunos recursos recurrentes en las políticas públicas del Uruguay actual y, en particular, sobre la tendencia a concebir a los grupos sociales más afectados por la desigualdad social como portadores de una alteridad radical, o como pertenecientes a una “cultura diferente” (Pintos; 2015).

Ambos documentos, que marcaron la orientación de las políticas públicas asistenciales y punitivas del Uruguay para el período 2010-2015, referían a la necesidad de ofrecer respuestas a una “subcultura de la pobreza” (según sea el caso, una cultura a respetar o tolerar; o una “cultura de la criminalidad”, una cultura-problema). En 2016, durante el tercer gobierno de la coalición de izquierda, la interpretación de acontecimientos como los ocurridos en el barrio Marconi, en términos de una “cultura de la ilegalidad”⁵, como la continuidad de políticas y programas asistenciales que, a pesar de la generosidad de los principios que las inspiran, se amparan en discursos y prácticas individualizantes, inducen a revisitarse el tema y actualizar sus campos problemáticos.

Para ello, se abordarán algunos aspectos de las políticas impulsadas por el Estado en el segundo y tercer período de gobierno del Frente Amplio, con énfasis en la relación entre los campos penal y asistencial. Interesa entender que esta relación supone la emergencia de nuevas formas de concebir, explicar y tratar la pobreza; que éstas se basan en la atención a las “subjetividades” que definen y otorgan una *alteridad* a los pobres; que estas concepciones suscitan respuestas públicas con frecuencia responsabilizantes e individualizantes: con los objetivos de fortalecer capacidades, orientar subjetividades, conducir conductas, “establecer vínculos”, en fin, trabajar exclusivamente en el dominio de las “tecnologías del yo” (Foucault; 1990).

El tema es importante porque este énfasis en una alteridad radical de los pobres (que tiende a entenderse como causa de la *reproducción* de la pobreza), tiende a confundir *diferencia* con *desigualdad* (Fraiman y Rossal; 2009), a ocultar relaciones de violencia estructural y a debilitar perspectivas sistémicas de protección social, en un contexto donde la síntesis de las políticas punitivas y asistenciales se resuelve en favor de las primeras.

El trabajo retoma lo que Bourdieu (1999) y Wacquant (2010) llaman “mano derecha” y “mano izquierda” del Estado: la mano izquierda, el lado femenino del Leviatán, está representada por los ministerios encargados de las “funciones sociales”, que proporcionan protección y auxilio a las categorías relegadas del capital económico y cultural (educación, salud, vivienda social, asistencia). La mano derecha, el lado masculino, es el encargado de la dimensión económica a

⁵ El 27 de mayo de 2016 en el barrio Marconi, un joven menor de 16 años murió en un tiroteo con la policía, a lo que siguió el robo a los pasajeros de un ómnibus de transporte público, que luego fue incendiado, generando repercusiones en diversos ámbitos. Sobre la “cultura de la ilegalidad”, ver la entrevista realizada en Radio El Espectador el 6/7/2016 al responsable del programa Convivencia y Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, Gustavo Leal. <<http://www.espectador.com/sociedad/336389/gustavo-leal-muchos-vieron-lo-que-sucedio-en-marconi-pero-poca-gente-se-anima-a-hablar>>

través de recortes presupuestales, incentivos fiscales, etc. pero también, y fundamentalmente, de las agencias encargadas de mantener el orden social (Bourdieu; 1999). Wacquant (2010) agrega como sus constituyentes centrales a la policía, los tribunales y la cárcel.

Se recogen también los aportes de Wacquant (2010, 2011, 2013) sobre la articulación de las políticas de la mano derecha y la mano izquierda. En *Castigar a los pobres*, Wacquant (2010) mostró que los cambios en la asistencia social y las políticas judiciales están vinculados entre sí, que el restrictivo *workfare* y el expansivo *prisonfare* se unen en un artefacto único de organización para la disciplina de los sectores precarizados de la clase trabajadora en la era postindustrial (Wacquant; 2011).

1. El Estado neoliberal según Wacquant

La caída del modelo fordista-keynesiano de mediados de la década de 1970 marca el comienzo del ascenso del neoliberalismo. El aumento de la competencia económica internacional y la volatilización de los mercados y precios, llevaron a las empresas a buscar formas de hacerse más flexibles mediante la reducción de personal, contratos a tiempo parcial y uso de mano de obra barata, con frecuencia proveniente de países extranjeros en contextos de desterritorialización. Los Estados se vieron presionados a reducir los impuestos y regulaciones sobre las empresas a los efectos de favorecer su competitividad, proceso que significó un ataque al Estado de Bienestar porque, entre otras razones, podía crear incentivos perversos para los trabajadores, redundando en una pérdida de productividad.

Según Wacquant, este proceso tuvo varias consecuencias. La primera fue el desarrollo del *Estado workfare* neoliberal que endureció las condiciones de trabajo y limitó los beneficios del bienestar, que en Estados Unidos aparece condensado en las reformas de la administración Clinton de 1996. La segunda consecuencia fue el rejuvenecimiento del *Estado penal*, que trató de contener los efectos sociales imprevistos de la primera. En la medida en que se acaban las oportunidades de trabajo y la asistencia social, la delincuencia se convierte en una alternativa, lo que conduce al crecimiento de las tasas de encarcelamiento y a una expansión del Estado penal, configurando un proceso que implicó la revinculación de las políticas de bienestar y las políticas penales. El blanco de estas nuevas políticas, por supuesto, fueron los sectores más pobres, quienes sufrieron el desempleo, la precariedad laboral y la limitación del bienestar, y cargaron con mayores motivos para arriesgarse a involucrarse en la actividad criminal, con el fin de ganarse la vida. En la era del trabajo fragmentado y de la agudización de las desigualdades, el papel central de la asistencia es desplazado y sustituido por el despliegue vigoroso de la policía, los tribunales y la cárcel en los sectores inferiores del estrato social. Al abandono de los pobres por parte de la mano izquierda del Estado, le sucede la doble regulación de la pobreza por la acción conjunta de la asistencia en forma

de *workfare* y de una burocracia penal diligente y beligerante (Wacquant; 2011).

Está claro que no hay que entender estos desarrollos como automáticamente favorables a alguna maquinaria abstracta de dominación. La asociación de la mano izquierda y la mano derecha del Estado bajo el dominio de una filosofía disciplinaria del conductismo y el moralismo, es parte de una reestructuración neoliberal en la que el neoliberalismo debe entenderse no solo como una regla del mercado, sino como una especificación de mayor densidad sociológica, implicando la reafirmación de la fuerza penal, la exhibición pornográfica del desvío moral y el encierro punitivo, junto con prestaciones sociales de supervisión disciplinaria de las poblaciones problemáticas que se hallan en los márgenes del orden cultural y de clases. Ampliar la definición del Estado neoliberal supone incluir la desregulación económica; la descentralización, retracción y recomposición del Estado de bienestar; la aparición de un aparato penal expansivo, intrusivo y proactivo, y el desarrollo del tropo cultural de la *responsabilidad individual*, que proclama que cada uno de los individuos, y no el Estado, es el responsable de su propia suerte (Wacquant; 1990). Contrariamente a la retórica neoliberal vemos ahora un “Estado centauro”, dice Wacquant, que es liberal en la parte superior de las clases alta y media, pero paternalista y punitivo en la base (Wacquant, 2010; 2013).

Según Wacquant (2010: 25) la hegemonía del pensamiento de la ley y el orden oculta que las sociedades contemporáneas cuentan por lo menos con tres estrategias para tratar las condiciones y conductas “indeseables”: en primer lugar, socializarlas, es decir, actuar en el nivel de las estructuras y de los mecanismos colectivos que las producen y reproducen, contrarrestando un déficit social; en segundo lugar, medicalizarlas, por ejemplo, considerar que una persona vive en la calle porque es alcohólica, drogadicta o porque tiene deficiencias mentales y se debe tratar por profesionales de la salud (un problema definido desde el principio como patología individual)⁶ y finalmente, penalizarlas: categorizar a las personas que viven en la calle como delincuentes (a través de ordenanzas que declaran ilegal pernoctar en la calle o mendigar), personas que pasan a ser identificadas de esa forma en el momento en que ingresan a la cárcel.

2. El contexto uruguayo

2.1. El campo asistencial (o la mano izquierda del Estado)

En Uruguay, las trayectorias políticas, económicas y sociales que se desarrollaron desde la salida de la dictadura militar hacia mediados de los años noventa tuvieron, como en otros países de la región, una lógica de acción tendiente a garantizar y fomentar la mayor ampliación de los bienes

⁶ En el caso uruguayo, la identificación que hacen las autoridades y profesionales de ASSE de las personas a las que llaman con el oxímoron “pacientes sociales”, generalmente usuarios de programas del Ministerio de Desarrollo Social, residentes de refugios o personas en situación de calle, son el ejemplo de un movimiento diferente, pero no contradictorio.

y servicios mercantilizados. La recesión económica de los años setenta y ochenta configuró un escenario marcado por el abandono de las orientaciones que estructuraron el modelo de regulación social de bienestar (pleno empleo, sistemas públicos de protección social, ampliación de los derechos de ciudadanía). En materia de política económica, la orientación fue a la búsqueda de equilibrios macroeconómicos, con políticas ortodoxas de reducción y ajuste del gasto público, acompañadas de una gran apertura de la economía, y procesos de desregulación y liberalización del mercado interno. El nuevo paradigma de bienestar social instalado desde la década del noventa se caracterizó por una reducción de las funciones del Estado y por la formulación de políticas sociales residuales (que se aplican donde ya había "fallado" el mercado, la familia o el Estado), focalizadas en los sectores definidos como los más vulnerables, sustentadas en la privatización de servicios sociales, en la tercerización de acciones y recursos, en la descentralización de la gestión de intervenciones sociales y en la asociación del Estado con organizaciones de la sociedad civil para la provisión del bienestar.

La crisis económica que sufrió Uruguay entre el año 2001 y el 2002, generó consecuencias sociales graves en materia de pobreza, desempleo y segmentación territorial. Hacia el año 2005, es evidente la dispersión, atomización y fragmentación de las políticas sociales en todo el país, y la falta de mecanismos institucionales para iniciar recorridos sostenidos en materia de coordinación de las intervenciones públicas.

El gobierno iniciado en el año 2005 marca cambios fundamentales en la historia política uruguaya, presentándose como una alternativa en el marco del capitalismo al modelo de economía y de Estado neoliberal, impulsando un sistema de bienestar de tipo universalista y reposicionando al Estado como un agente de protección social. Con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES; Ley N° 17.866 del 21 de marzo de 2005), el gobierno promueve un cambio en la configuración institucional de las responsabilidades en esta área, pasando el MIDES a coordinar el conjunto de políticas sociales estatales. Con el Decreto 236/005 del 25 de julio de 2005 de la Presidencia de la República, se crean el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNPS), presidido por el MIDES, como ámbitos de coordinación, planificación, articulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas sociales entre las diversas áreas responsables de su ejecución, con el fin de mejorar la intervención del Estado.

En este contexto, el gobierno respondió exitosamente a la emergencia social resultante de la crisis, con políticas transitorias de transferencia monetaria focalizada, a través del Plan Nacional de Emergencia Social (2005-2007), implementándose a continuación un sistema permanente - el Plan de Equidad (2007) - a partir del cual las políticas focalizadas debían articularse y dar acceso a prestaciones universales. Este Plan define una nueva matriz de protección social, compuesta, por un lado, por reformas estructurales de carácter universal (reforma tributaria; reforma de salud; revisiones de las políticas de empleo; nueva política de vivienda y hábitat; reforma educativa; plan

nacional de igualdad de oportunidades y derechos) y, por otro, por una Red de Asistencia e Integración Social – de naturaleza no contributiva – como sistema de acciones focalizadas, orientadas a la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Esta Red supuso componentes estructurados en un conjunto de medidas de acción iniciales: i) prestaciones sociales no contributivas (Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejez), ii) seguridad alimentaria, iii) políticas de educación para la infancia y adolescencia, iv) políticas de trabajo protegido, v) promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos, vi) políticas de promoción e inclusión social y vii) políticas de atención de la discapacidad (CNPS; 2008).

Aunque Uruguay atravesó un ciclo de crecimiento económico exitoso, con ampliación del papel del Estado y mejoras significativas en la reducción de la pobreza e indigencia, aún existen desigualdades en términos de inserción al mercado laboral y de acceso a prestaciones, a la justicia y al ejercicio de derechos. Persiste una problemática no resuelta en materia de ocupación formal, especialmente en función de desigualdades de género y generacionales, y de origen étnico-racial (especialmente, población afrodescendiente). En relación a la infancia y la adolescencia, donde aún se busca consolidar el modelo de Protección Integral, es en los niños, niñas y adolescentes donde se siguen concentrando los mayores niveles de pobreza, en contextos de desigualdad en la calidad de la educación (expresada en rezagos y expulsión del sistema educativo) y, en general, de inequidades en el ejercicio de derechos y en el acceso a servicios públicos universales y específicos.

En respuesta, para el período 2011-2015 el Gabinete Social priorizó alternativas programáticas orientadas a atender situaciones de mayor vulneración social a través de lo que llamó “estrategias de proximidad”, que permitan acercarse a las personas y familias que no estaban siendo captadas satisfactoriamente por los programas y servicios estatales: los programas Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y Cercanías; el primero, orientado a las inequidades al inicio de la vida, el segundo a captar a jóvenes desempleados o desvinculados del sistema educativo y el último, gestionado por el INAU y el MIDES, dirigido a familias con derechos vulnerados, que concentran los índices más altos de carencias críticas.

Aunque se concibe la acción focalizada en su función de facilitar el acceso a prestaciones universales y permanentes, no ha resultado fácil “tender puentes” hacia la universalización ni superar la construcción de soportes transitorios para el accionar de los servicios sociales. Las evaluaciones que ha realizado de los programas Jóvenes en Red y Cercanías la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, por ejemplo, muestran que una de las mayores limitaciones de estos programas se asocia a las dificultades del Estado para establecer enlaces entre la oferta (transitoria y focalizada) de los servicios asistenciales, y la acción de instancias tradicionales como son los organismos sectoriales o de fines específicos (principalmente, salud, vivienda, educación, trabajo y justicia), de forma de garantizar el acceso de las personas más vulnerables a los componentes de la

matriz de protección social que son responsabilidad de estos organismos⁷.

Es fundamental situar estos resultados en relación con las dificultades comunes a los llamados Ministerios de Desarrollo Social de la región, en tanto instituciones públicas encargadas de albergar a las políticas sociales resultantes de las reformas de la década del noventa, que se inauguraron con el fin de coordinar la provisión pública dispersa dirigida a los sectores más desfavorecidos. Como señalan Midaglia, Castillo y Fuentes (2010), la característica de estos nuevos ministerios es que pretenden superar la tradicional sectorialidad, pasando a ser su rasgo distintivo la transversalidad (o la intersectorialidad) de las intervenciones, en una estructura pública donde predomina la sectorialidad de la acción.

Esta situación se vincula, a su vez, con el desarrollo de una matriz de protección social que, a pesar de su fortalecimiento (fundamentalmente en su eje asistencial) da señales de configurar un sistema dualizado. Esto es, sectores pobres y sectores medios transitan diferentes secciones del sistema: por una parte, la senda del mercado (la cabeza liberal), asociada a una matriz estatal contributiva, que se considera de mejor calidad, por la que transitan las clases altas y medias y, por otra, una senda estatal no contributiva, asistencial, por la que transitan los sectores más pobres del sistema.

El campo asistencial uruguayo se inscribe fácilmente en las llamadas “políticas sociales de tercera generación” (Arriagada; 2006), que continúan algunas innovaciones del modelo de fines de la década del noventa (programas orientados a la extrema pobreza con oferta programática “más integral”, una nueva institucionalidad social, orientación al desarrollo de capacidades, y los enfoques de derechos humanos y de inclusión social), centradas ahora en los “derechos ciudadanos” y orientadas hacia el carácter “integral e intersectorial” de las políticas públicas. Estas políticas de “tercera generación”, retoman el papel que proporcionaron las familias y la comunidad al bienestar, en muchos casos para suplir ausencias del Estado y dificultades de acceso a bienes y servicios. Se caracterizan por la gestión en red y la atención a nuevos actores sociales: mujeres, niños, jóvenes, etnias, personas con carencias críticas y derechos vulnerados, que se entiende que requieren políticas diferenciadas. Pero si bien se anuncian como políticas orientadas a combatir las causas de la pobreza y la desigualdad, y a promover la participación de los involucrados (Arriagada; 2006), por lo menos para el caso uruguayo, no han podido inscribirse en una propuesta sistémica de protección⁸. En el terreno de las políticas asistenciales subsisten prácticas deudoras de concepciones

⁷Presentación de las evaluaciones de los programas Jóvenes en Red, Cercanías y de los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT), realizada en el marco del Cierre del Programa de Apoyo a la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2015, financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo. MIDES, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, 9 de agosto de 2016, Torre de las Telecomunicaciones de Antel, Montevideo.

⁸Los debates sobre el universalismo parecen haberse desarrollado con dos enfoques distintos: uno más minimalista, que se refiere básicamente al universalismo como cobertura, otro más integral, que considera además la equidad y calidad de las prestaciones (lo que obligaría a considerar, por ejemplo, la calidad de los servicios educativos en zonas con carencias críticas y el acceso de los más pobres al segundo y tercer nivel de atención en salud).

minimalistas de la protección social, naturalizadas y materializadas en rutinas institucionales, en campos disciplinares o en trayectorias profesionales, que tienden a oscurecer la percepción “estructural” de las desigualdades sociales. Son la actualización de un proceso de individualización de lo social, esa situación en la que el sujeto debe hacerse responsable de sus propios riesgos (Castel, 2010). Este proceso concurre con la incorporación de una dimensión “psicosocial” en las intervenciones, que tiende a tratar a la pobreza como una “experiencia individual” (Ortega y Vecinday; 2010), de la cual las personas podrían salir con su propio esfuerzo, dimensión sin la cual, sin embargo, resulta hoy difícil concebir a las políticas sociales.

2.2. El campo penal (la mano derecha)

Las raíces de prácticas e instituciones que componen el Estado penal uruguayo se remontan al inicio del autoritarismo neoliberal de fines de los años 1960. Su historia sobrepasa los límites del Uruguay como Estado-nación, planteando la problemática de la articulación de tecnologías gubernamentales de naturaleza transnacional en el contexto local, nivel en el que el Estado penal ha funcionado como brazo armado del neoliberalismo (Mosteriro et al, 2016).

En la actualidad, y durante los últimos diez años, las problemáticas de la violencia, la criminalidad y la inseguridad han ocupado un lugar importante en el debate público en Uruguay. Las transformaciones estructurales de hace más de una década impactaron en los niveles de violencia y criminalidad en forma adversa en nuestro país, sin que la recuperación económica y social haya logrado revertir esta tendencia. En el campo penal, Uruguay se ha caracterizado por la ausencia de una agenda de reformas estructurales, por lo que el Estado ha apelado más bien a la creación de nuevos delitos y al incremento de las penas como recursos para enfrentar las nuevas realidades criminales (Mosteriro et al, 2016: 15). Cabe mencionar, para el período considerado, la ley de Procedimientos Policiales (2008), la creación de la Guardia Republicana (2010), la implementación de "megaoperativos" policiales⁹ (2011); la Ley de Faltas (2012), la ejecución del Plan 7 zonas (2013-2015) y la reestructura organizativa de la Jefatura de Policía de Montevideo (2012-2013). En línea con una perspectiva conservadora (que obtuvo su momento de inflexión en la ley de “seguridad ciudadana” de 1995), señala Bayce, se encuentran la ley de procedimientos policiales (2008) y la ley de faltas (2013). Dentro del enfoque minoritario de izquierda, pueden reconocerse como éxitos políticos la Ley de humanización del sistema carcelario (2005) y la de regulación de la producción, consumo y comercialización del cannabis (2013) (Bayce apud Mosteriro et al; 2016:75).

En Uruguay, la cuestión de la violencia, la criminalidad y la inseguridad están sometidas a

⁹ Se llamaron megaoperativos a un conjunto de intervenciones policiales intensivas de corte territorial que se realizaron principalmente en el año 2011 por iniciativa del Ministerio del Interior, en barrios pobres, donde se presumía se concentraban conflictos y grupos de delincuentes.

miradas contradictorias. Los datos ubican al país en muy malos lugares en materia de tasas de suicidios, prevalencia de armas de fuego en manos de la población civil y tasas de personas privadas de libertad. Mientras que la tasa de homicidios del país (que aumentó desde las décadas del setenta y ochenta), es similar a la de los países de la región, entre los que Uruguay es uno de los que presenta menor cantidad de homicidios por habitantes, su tasa de encarcelamiento es desproporcionadamente alta, situándose entre los países con más personas encarceladas. La privación de libertad ha sido la estrategia por excelencia aplicada en el país, con dificultades en la implementación del uso de medidas sustitutivas a la prisión preventiva (Comisionado Parlamentario; 2012)¹⁰. No obstante, hay en Uruguay un reconocido sentimiento de inseguridad, que se nutre de la acción de prácticas y fuerzas discursivas motivadas por la constatación del aumento de los delitos contra el patrimonio y de la violencia interpersonal, pero también por la fetichización de los datos que se desprenden de los sondeos de opinión pública (Paternain; 2012). Las explicaciones de esta situación apuntan a que:

La geografía sociocultural de nuestro país ha cambiado [...]. Hacia arriba y hacia abajo, las clases medias se han transformado, lo que impacta de lleno en la cultura política, en las pautas individuales y en las estructuras normativas de la sociedad. No se trata tan solo de “nuevos valores”, sino de una auténtica resignificación cultural. [...] Diez años atrás, los uruguayos le imputaban a las razones “sociales”, la principal responsabilidad del crecimiento del delito. En cambio, nuestras opiniones actuales se ordenan mayoritariamente en torno al discurso de la degradación “moral”: crisis de valores, ausencia de límites, falta de respeto, debilidad consumista, rechazo del principio de autoridad, etc. [...] Una racionalidad política casi básica razona de la siguiente manera: en una sociedad más próxima al pleno empleo, nadie debería optar por el delito (Mosteriro et al, 2016: 15).

Al tiempo que se ocultan las causas estructurales y se desconoce el peso de la desigualdad para comprender conductas violentas o prácticas ilegales, amplios sectores de la población demandan represión y castigo¹¹. La inseguridad se ha asociado con una concepción de pobreza con características particulares después de las transformaciones ocurridas en los años noventa (CNPS; 2011: 13) y luego de la más larga crisis que conoció el país entre 1999 y 2003. Aunque las estructuras de esta pobreza distan de estar plenamente dilucidadas, su masividad, su visibilidad pública, la situación extrema de algunos sectores, la acumulación de múltiples privaciones y la segregación territorial, pueden considerarse como algunos de sus rasgos principales.

Estos procesos ocurren, además, en el marco de discursos que construyen al adolescente como el criminal objetivo (Morás; 2012: 5), expresados en las iniciativas para bajar la edad de

¹⁰ Es elocuente además que, a pesar de los efectos positivos de la ley 17.897 (2005) en el estímulo a la realización de actividades productivas y educativas en los establecimientos penitenciarios (con la introducción de la conmutación de un día de reclusión por cada dos días de trabajo o estudio), sólo existieron prácticas improvisadas en esta materia, dependientes de la iniciativa de las direcciones penitenciarias (CAEC; 2010).

¹¹ Recuerda Campbell (2011) que el tema de la delincuencia, al menos en Estados Unidos, también se ha utilizado para movilizar votantes a partir de la década de 1960 como parte de una estrategia política deliberada, refinada en los años de Nixon y aceptada después por muchos políticos de izquierda, para ganar las elecciones. Así se crearon en 1973 las llamadas Leyes Rockefeller de Drogas, que establecían duras penas de prisión por posesión o venta ilegal, incrementando significativamente la población penal del Estado de Nueva York.

imputabilidad penal, en el aumento de penas, en la aceptación de las horribles condiciones de privación de libertad y en las prácticas discrecionales de los aparatos de control sobre los adolescentes y jóvenes pobres,

El Plan 7 Zonas fue diseñado para implementarse en áreas urbanas con más de 30000 personas en situación de extrema pobreza, con tasas de delitos elevadas¹². Implicó el trabajo coordinado de la institución policial (con la instalación de un dispositivo combinado de trabajo de la policía comunitaria en esas áreas, un sistema de patrullaje intensivo y un reforzamiento de acciones de investigación sobre el crimen organizado y tráfico de drogas), con profesionales de los servicios sociales.

Las siete zonas fueron seleccionadas a través de un análisis de datos georreferenciados sobre delitos y pobreza, atendiendo a “cifras llamativas en cuanto al nivel educativo, la deserción escolar, el vínculo informal con el empleo o estar desvinculado del mercado de trabajo, precariedad de vivienda [y] conflictividad en cuanto a seguridad”¹³. El Plan se presentó como un modelo de intervención que combinaba mejoras de infraestructura y mejora ambiental (iluminación pública, erradicación de basurales, recuperación de espacios públicos, caminería), de seguridad pública, y asistenciales, potenciándose los equipos de intervención social de los entonces tres programas sociales prioritarios (Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y Cercanías), que operaban en las zonas. Incorporaba un programa de habilidad laboral para jóvenes y mujeres complementado con un sistema de cuidados para sus hijos, inversiones en infraestructura social “que hagan utilizable el espacio público como ámbito de socialización”, acciones en materia habitacional, e intervenciones que garantizaran la seguridad territorial y el uso de los espacios públicos (Presidencia de la República, 2012b).

Aunque este Plan fue el ejemplo más ilustrativo de la articulación de las políticas de la mano derecha y la mano izquierda a nivel territorial en el período, también se implementaron en el MIDES otros programas de trabajo articulado, con menor cobertura, como el Programa de Inserción Social y Comunitaria (PISC, 2013-1015), un piloto dirigido a más de cien adolescentes egresados de centros de reclusión del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA)¹⁴, y el Proyecto de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana (GISC, 2013), en el que operadores sociales convocaban a jóvenes de entre 13 y 17 años, que fueron “indagados” en las seccionales policiales 19, 25 y 15, en Montevideo. El trabajo lo hacen estos operadores en articulación directa con la policía de las seccionales, que proporciona a los operadores una lista con información de quienes registraron ingresos a la seccional. Se trata de casos no judicializados, con datos proporcionados por el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGT) del Ministerio del Interior, que incluye

¹² En el departamento de Montevideo, en los barrios Marconi, Chacarita de los Padres y Santa Teresa, Cantera del Zorro y Las Siete Manzanas de Ituzaingó; en Canelones: Villa Manuela, Barros Blancos, Vista Linda y Obelisco.

¹³ Entrevista a Mariana Drago, directora del Plan Siete Zonas por el MIDES.

<http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?197700,1,1149>

¹⁴ Programa con financiación del BID, ejecutado en convenio con INAU y SIRPA, y administrado por el MIDES.

información de jóvenes indagados, testigos o víctimas con “anotaciones” en el sistema de gestión. El programa, que se orienta a la prevención del delito, se basa en la construcción de un “índice de riesgo”, como criterio “de prelación” para la convocatoria de los jóvenes, jerarquizando a quienes participaron en delitos contra la propiedad, principalmente rapiña y hurto.¹⁵

Otro componente de esta articulación, que probablemente tuvo un impacto considerable en las prácticas cotidianas de la Policía, es la Ley de Faltas, que regula comportamientos del conjunto de la población y, en particular, atribuidos a poblaciones pobres e indigentes, o en situación de calle. Se trata de la Ley No 19120, de faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos, aprobada en 2013 y promulgada por el Poder Ejecutivo. El artículo 368 de la Ley refiere a la ocupación indebida de los espacios públicos, estableciendo que aquel que pernocte o acampe en éstos será sancionado con horas de trabajo comunitario, luego de haber sido intimado en dos ocasiones, y en caso de incumplimiento será penado con prisión. La Ley también impuso la articulación del trabajo policial con el Programa de atención a personas en situación de calle del MIDES (PASC), generando descontento entre los técnicos sociales que entendían que promovían prácticas expulsivas y estigmatizantes¹⁶.

Desde la órbita punitiva, hay que mencionar a las mesas locales para la convivencia y seguridad ciudadana del Ministerio del Interior, que buscan la participación de distintos actores (la seccional del barrio con la Policía Comunitaria, representantes de los Consejos Vecinales, representantes de instituciones locales, vecinos que deseen participar) para trabajar los temas de seguridad y convivencia desde una “mirada local”. Su propósito es identificar problemas, establecer acuerdos, programar acciones en conjunto y buscar soluciones en estos temas. Estas mesas son ilustrativas de una gestión que supone la acción de una red de políticas públicas, incorporando actores sociales estatales y supraestatales, organismos internacionales, sectores religiosos, empresas, “vecinos” y organizaciones sociales.

3. Acá solo dan consejos

Aunque la acción de las políticas focalizadas se concibe en términos de permitir el acceso a los componentes de la matriz de protección social, los programas de la red de asistencia han encontrado serias dificultades a la hora de recibir respuestas del “otro lado del puente” y de superar la construcción de soportes transitorios para el accionar de los servicios sociales. En consecuencia, a muchos programas no les ha quedado otra alternativa que constituirse en “puentes a puentes”¹⁷,

¹⁵ Ambos programas surgieron en el marco de la creación del Departamento de Articulación con el Sistema Penal, en 2014, al interior de la División de Protección Integral en Situaciones de Vulneración del MIDES. El Instituto Nacional de la Juventud (INJU) del MIDES creó en 2016 el Área de Conflicto con la Ley que, con la disolución del mencionado departamento, pasó a absorber estos programas.

¹⁶ Ver Camejo, S. et al (2014).

¹⁷ Presentación de las evaluaciones de los programas Jóvenes en Red, Cercanías y de los Servicios de Orientación,

trazando las trayectorias de los usuarios por distintos servicios transitorios y paraestatales, al margen de la actuación de los sectores “tradicionales” (salud, educación, vivienda, justicia, trabajo). Resulta ilustrativa la observación que hace uno de los usuarios, mientras espera para ser atendido en las ventanillas de la oficina central del MIDES: “Acá sólo dan consejos, no soluciones”; y la de una técnica del programa Jóvenes en Red: “Juntamos a los jóvenes, pero después no sabemos qué hacer con ellos”.

Estas dificultades forman parte de la individualización de la respuesta pública en el campo asistencial y es sustentada, en parte, por una supuesta necesidad de abordar la complejidad, la heterogeneidad o la multidimensionalidad de la pobreza, a través de una atención “caso a caso”. Esta orientación no es privativa del Uruguay y remite a tendencias que caracterizan las políticas asistenciales latinoamericanas: la individualización de lo social (Castel 2010; Merklen 2013; Ortega y Vecinday, 2010), con el correlato de ocultamiento de los factores estructurales; la reificación de lo local, asociada a una concepción del territorio como potencialmente integrador, a pesar de la segmentación residencial que actúa como resultado de la concentración geográfica de la pobreza (Leopold y González; 2013) y una creciente separación de las condiciones “materiales” de existencia de los pobres, recurso que genera también la “desmaterialización” de las respuestas públicas a partir de la minimización del factor económico y un desplazamiento de la atención hacia los aspectos *subjetivos* de la pobreza (Baráibar 2011: 39-43): promoción de la autonomía, fortalecimiento de capacidades.

En esta línea, es posible identificar una serie de campos problemáticos en la política asistencial en Uruguay, algunos de los cuales involucran las siguientes observaciones: (1) existe un desplazamiento de la respuesta pública asistencial hacia los aspectos subjetivos, culturales, afectivos o individuales de la pobreza; (2) que este fenómeno puede concebirse como parte de un desplazamiento de la atención de las *causas* de la pobreza hacia la intervención sobre las *conductas* de los pobres, con efectos en la individuación de los problemas sociales y de las respuestas públicas; (3) que este desplazamiento puede asociarse a la dificultad del Estado en tender puentes entre políticas focalizadas y universales, restringiendo, conteniendo (y neutralizando) la respuesta pública a la problemática “social” en el MIDES; (4) esta dificultad (y esta contención) contribuyen a debilitar perspectivas sistémicas de protección social, a consolidar una matriz de protección dual y a desplazar la atención pública de las desigualdades sociales.

Sin los recursos sectoriales, y con la orientación que ofrecen las políticas de “tercera generación”, la mano izquierda reducida al MIDES y personificada por operadores sociales tercerizados, después de fracasadas iniciativas de articulación local (para ofrecer a algún joven una pasantía u obtener “más cupos” del Ministerio de Vivienda para subsidios de alquiler), acaba por

intervenir exclusivamente en el campo de las “tecnologías del yo”: aquellas que “permiten a los individuos efectuar, por cuenta propia o con la ayuda de otros, cierto número de operaciones sobre su cuerpo y su alma, pensamientos, conducta, o cualquier forma de ser, obteniendo así una transformación de sí mismos” (Foucault, 1990:48).

Las “tecnologías del yo” son analizadas por Foucault (1990) en la filosofía grecorromana y la espiritualidad cristiana. En el primer caso identifica el imperativo de conocerse a sí mismo y los preceptos que la sustentan, como “preocúpate de ti mismo”. En el segundo caso, sitúa los principios de la obediencia y la contemplación. Foucault describe para ambos casos una serie de técnicas del yo que permiten alcanzar los preceptos mencionados: escribir, realizar un examen de sí y de conciencia, recordar y afrontar situaciones y realizar prácticas de ocio activo, para el período grecorromano. Para la espiritualidad cristiana, el examen de sí, la confesión, la penitencia y el despliegue de prácticas de reconocimiento público del pecado.

No es difícil vincular las técnicas de estos profesionales (trabajadores sociales, psicólogos, educadores, docentes, etc.) con estas tecnologías. Esto es particularmente notable en el caso de la gestión sociopolítica de la infancia y la familia (De Martino; 2009). Desde el punto de vista de las prácticas profesionales, se trata de intervenciones socioasistenciales, que abarcan acciones de distinta naturaleza, socioterapéutica, socioeducativa, prácticas de socioemergencia (principalmente prestaciones socioeconómicas) y periciales (basado en la pericia o el informe social, que realiza el operador con el fin de informar a los jueces competentes en situaciones judicializadas), con oscilaciones inquietantes entre los paradigmas de protección integral y de situación irregular (íbid).

La intervención se basa generalmente en una serie de “acuerdos” entre operadores y usuarios, con el fin de que éstos retomen el control de sus vidas, desarrollen aptitudes para progresar, organizarse, defender sus derechos y emanciparse de situaciones de alienación. Son acuerdos que los usuarios se comprometen a cumplir: lograr determinadas rutinas, realizarse controles de salud periódicos, hacer un currículum, buscar trabajo, llevar a sus hijos a la escuela, sostener una medicación, cambiar actitudes (ser menos violenta o menos sobreprotectora), fortalecer prácticas de cuidado. Sobre los objetivos profesionales, señalan De Martino y Espasandín (2013):

[L]os podemos identificar como: 1) contener en lo posible a los sujetos en situaciones límites o atravesadas por grandes dificultades; 2) escuchar: ante la pobreza de individuos e instituciones, el profesional entiende que por lo menos debe 'acompañar' las peripecias personales del otro; 3) derivar [...] Si la institución no tiene otra respuesta, se deriva a otro servicio. (íbid:106)

Los objetivos son la contención, derivación, consejos, que el profesional ofrece en un contexto en el cual – sin la concurrencia de otros sectores del sistema de protección social– no puede sostener otra alternativa de acción. Se trata de intervenciones impregnadas de saberes *psi* y del saber médico, expresiones de la psicologización de los problemas sociales, que a menudo se

basan también en el traslado de dosis de saber experto (médico o psiquiátrico) a los usuarios (íbid: 109).

Estas técnicas, como las de mediación de conflictos (empleadas en el marco de las llamadas “perspectivas sistémicas” o vinculares), se ven facilitadas por la adopción de modelos de prácticas no directivas, orientados hacia la comunicación, más que a la búsqueda directa de soluciones. Más allá del componente contractual (el establecimiento de acuerdos entre operador y usuario), característico del sector privado, consideran al individuo como portador de su propia palabra (Faget; 2012). Esta consideración también se integra en el proyecto individualista que, cuando proclama la no responsabilización de los pobres, lo hace en función de posiciones relativistas presuntamente “horizontales” (¿qué derecho tenemos nosotros de juzgar como viven ellos?), ocultando cualquier referencia a los procesos de violencia simbólica a los que estos sectores están expuestos (Pintos; 2015).

Como muestra De Martino (2009), antes conformadas como entidades privadas o refugios ante un mundo competitivo, las familias hoy son colocadas como recursos activos, responsables de déficits de socialización, a través de prácticas que las abordan como espacios para generar “formas de conducir conductas” (Foucault, *apud* De Martino; 2009: 33-34):

Si en el Estado de bienestar, las intervenciones sociopolíticas apuntaron a una sustitución de sus funciones por parte de diversos servicios asistenciales [...], en una sociedad neoliberal [se introducen] saberes, conocimientos técnicos, formas de monitoreo para ayudar a las familias en el desempeño de sus funciones básicas” (De Martino 2009: 34).

Algo similar ocurre con la comunidad, específicamente con la “sociedad civil”, que se transforma en recurso para las tareas de gobierno. En esta área - señala De Martino - el Estado promueve la participación, noción restringida, que apunta a que los propios gobernados gestionen activa y responsablemente su propia miseria (íbid: 34-35). En el ámbito de la cogestión, organismos internacionales promueven la necesidad de fomentar estilos de vida saludables, lo que dio lugar a programas como Infamilia o Uruguay Crece Contigo (MIDES), con orientaciones en torno a la modificación de hábitos alimenticios, patrones de consumo, adiestramiento en técnicas de estimulación temprana de los niños, componentes de las tecnologías del yo que se pretende los usuarios admitan.

En fin, más que a un disciplinamiento, asistimos a nuevas formas de ejercicio del poder caracterizadas por lo que Foucault (2007) llamó la gubernamentalidad neoliberal. Foucault entiende la gubernamentalidad como el “conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma [...] muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad” (Foucault, 2006, p. 136).

Se trata de una determinada economía del poder, que apunta a las diversas prácticas para

controlar individuos y colectivos y generar formas de gobierno de sí. El ejercicio del poder gubernamental estatal logra promover, por un lado, el gobierno de sí y, por otro, la conducción de la conducta de los otros, sin basarse en la regulación exterior de sujetos autónomos, sino por la vía de la regulación de las relaciones mediante las cuales estos sujetos se constituyen a sí mismos en tanto tales.

Como señalan Rose; O'Malley y Valverde (2012: 143), lo que continúa siendo provocador de este enfoque es su insistencia en que entender cómo somos gobernados en nuestros hogares, lugares de trabajo, escuelas y hospitales, en nuestras ciudades y naciones, exige de nosotros el alejamiento de las grandes teorías. Necesitamos en cambio investigar el rol de las “ciencias grises”, las profesiones menores, los gerentes, los psicólogos, en el negocio cotidiano de gobernar la vida económica y social cotidianas.

4. “Otra cultura”

Durante la Reforma Social (CNPS 2011), el entonces ministro de Desarrollo Social, Daniel Olesker, describía a la pobreza como un “fenómeno distinto y nuevo”:

La pobreza presenta en nuestro país algunas características relevantes, algunas de larga data y otras que se han hecho más remarcables luego de las transformaciones ocurridas en los años noventa: los hogares pobres son por lo general más numerosos, y lo son cuánto más extrema es la pobreza; los niños, niñas y adolescentes están sobrerrepresentados en estos hogares; las personas adultas poseen bajo nivel educativo; [...] los trabajadores del hogar tienen una inserción precaria o informal en el mercado de trabajo; residen en las periferias urbanas, en viviendas con carencias [...], propias y del entorno; y por todo ello se trata de una pobreza más homogénea y más débil en sus interacciones con otros sectores sociales. El efecto combinado de todas estas dimensiones de la pobreza se ha expresado con fuerza creciente en el territorio y en la conformación de *una subcultura de la pobreza* [...] (CNPS 2011: 13). [El subrayado es mío]

Si el sentido común y las perspectivas teóricas sobre la cuestión criminal postulan al infractor de la ley penal como un individuo *diverso*, portador de una diferencia sociológica o psicológica radical en relación a los no delincuentes (Tonkonoff; 2007), también los actores del área social postulan a los pobres como portadores de una alteridad radical, de naturaleza “cultural”, que sería la causa de sus prácticas.

La Estrategia por la Vida y la Convivencia (Presidencia de la República; 2012), inicia la “fundamentación” del Plan 7 Zonas con la constatación de que estamos ante la emergencia de la violencia como problema prioritario; “de una pérdida de respeto por la vida humana [...]. El valor del estudio, la educación, la cultura no tiene hoy una alta valoración en términos de reconocimiento social” (íbid: 1). La explicación de la criminalidad y el delito “por los factores sociales y económicos derivados del impacto de las políticas neoliberales” se proclama como insuficiente. El “quiebre cultural” supone, aquí también, la explicación “por la cultura”: “subcultura de la exclusión”, “cultura de la criminalidad”, “cultura de la intolerancia” (íbid). La respuesta pública es

territorial: una modalidad de intervención selectiva urbana¹⁸.

Como señala Vecinday (2013: 377), el Plan 7 Zonas es producto de un giro individualizador en la explicación del delito: los efectos de la pobreza y la desigualdad estructural pierden importancia en la comprensión del problema mientras se destacan la intolerancia, las expectativas individuales de consumo, la inconmensurabilidad y la distorsión de los valores, el consumo de drogas, las nuevas formas de crimen organizado, la violencia en los espacios públicos y los niveles de reincidencia. Efectivamente, la permeabilidad de las fronteras entre las formas de violencia física y simbólica es un riesgo inmanente a este tipo de iniciativas (íbid: 378)¹⁹.

El avance de la lógica punitiva en la gestión de la pobreza, precisamente en el transcurso de dos gobiernos de izquierda, no debe sorprender: Wacquant (2011) advierte que la penalización de la pobreza no es exclusiva de los políticos neoconservadores y que la causa principal del giro punitivo es un neoliberalismo al que adhieren indistintamente políticos de derecha y de izquierda. La advertencia se extiende así a la confirmación del “triumfo cultural del neoliberalismo” (Grassi; 2003). La figura de un “Estado centauro”, a decir de Wacquant (2013), liberal en la cima y punitivo en la base, recuerda nuestro sistema dual de protección social (que ofrece el mercado para las clases medias y la asistencia social para los pobres) o, en otros términos, nuestro “universalismo estratificado” (Filgueira; 1998)²⁰, aunque habrá que repensar esta caracterización dual en un contexto en el que la comunidad, las organizaciones sociales, devienen parte de “una nueva espacialización del gobierno, heterogénea, plural que interconecta individuos [...] dentro de ensamblajes culturales, de identidades y lealtades que compiten entre sí” (Rose, 2007:111).

Como corolario, las nuevas territorializaciones del pensamiento y de la acción política parecen mostrar que, como dice Rose (2007), para el gobierno, en tanto blanco y objetivo de sus estrategias, lo social no es ya una zona clave.

4. Consideraciones finales

Atraviesa el texto una pregunta clave para pensar lo político en el Uruguay actual: ¿por qué la definición del problema social, y su consiguiente respuesta pública, remite a la delincuencia, la

¹⁸ Así también son los “megaoperativos” realizados en los barrios más conflictivos de Montevideo y así se concibieron varios programas del área asistencial, desde los llamados “desembarcos”, que operadores y voluntarios del MIDES realizaban en los barrios más pobres, con un despliegue de recursos humanos, humanitarios y logísticos, en ocasión de la instauración del Plan de Emergencia.

¹⁹ Laura Vecinday (2013) analiza iniciativas de tratamiento social de la pobreza en Uruguay, nacidas en el transcurso de los dos gobiernos del Frente Amplio, en términos de un avance de la racionalidad y la lógica punitiva en el campo asistencial. La autora analiza tres dispositivos de reciente implementación: las asignaciones familiares del Plan de Equidad; la Ley de Faltas y el Plan Siete Zonas.

²⁰ Fernando Filgueira (1998) ha sugerido que la región podía agruparse en tres conjuntos de países, según variables que identifican los “regímenes de bienestar” de sus Estados sociales: países de “universalismo estratificado”, países “dualistas” y países “excluyentes”. Los primeros implican un Estado relativamente fuerte y coaliciones sociales de base relativamente amplia que logran incorporar a una parte importante de la población a políticas sociales (por lo que es universalista) pero este acceso está fuertemente diferenciado en tipo y calidad de los beneficios (por lo que es estratificado).

inseguridad y las conductas de los pobres (en términos de pérdida de moral, falta de valores) y no a la pobreza y la desigualdad social propias del sistema capitalista? Parece que ya nadie cree que “la pobreza” sea en sí misma el verdadero problema social: ésta es “otra pobreza” o “más que pobreza”, una pobreza moral, una alteridad radical, una desviación de la cultura.

Como apuntan Fraiman y Rossal (2009: 131), hay en este sentido dos versiones igualmente perniciosas de la pobreza:

Lo que aparece como bastante extendido entre los agentes de la “mano izquierda” del Estado es una consideración de la pobreza como productora de una cultura otra. Frente a esta “alteridad cultural”, frente a esta “cultura otra” se pueden distinguir dos posiciones complementarias, equivocadas y de consecuencias negativas para las políticas públicas: a) Estamos frente a una cultura que encierra características negativas, una cultura problema, si siguiéramos las consecuencias de esto, caeríamos en una posición inconscientemente “etnocida”, fascista; o b) si entendemos a dicha “cultura” como una cultura a la que hay que, meramente, preservar y respetar, nos encontraremos colaborando con la posición conservadora que confunde desigualdad económica con diferencia cultural.²¹

Podemos asociar estos *usos* de la *diferencia* en el Uruguay a los cambios en las formas de concebir la llamada “cuestión social”, en un país que sigue buscando construir el lugar común de una clase media generalizada (Gatti; 2011). La crisis que conoció el Uruguay entre 1999 y 2003, acaba configurando una matriz diferente de sociedad, marcada por la fragmentación social (De Armas; 2005) que termina con los restos del Uruguay hiperintegrado (Rama; 1987). Le siguen diez años de crecimiento económico ininterrumpido, con gran expansión de las políticas sociales, pero la persistencia de un “núcleo duro” de pobreza confirma que el factor económico no es suficiente para la inclusión social. Esa fragmentación implicó la escisión entre una población de ciudadanos de clases medias y otra que quedó radicalmente fuera. “Es de tal calibre esa escisión que para los que quedaron fuera no sirve la categoría de pobres”, señala Gatti (2011: 14). “Si a nadie se le niega su condición humana ¿cómo se construye la frontera que nos separa de lo excluido?” Sacándolo del mundo social: “total, su aullido, por agudo que sea, es inaudible: no lo entenderíamos” (íbid: 17).

La construcción de los “problemas sociales”, y sus respuestas públicas, generan ciertamente sus propios profesionales y técnicos que, en su lucha contra la pobreza subjetiva - o contra la violencia subjetiva, para traer a Žižek (2009), devienen agentes de la pobreza (y la violencia) estructural: en el campo penal, por la vía de promover una cultura devaluada, una “cultura problema” (Fraiman y Rossal; 2009:131). En el campo asistencial, con la idea de una pobreza “otra”, a la que se responde con intervenciones que den cuenta *vis a vis* de las particularidades (Baráibar; 2011).

A los pobres, además, se los obliga a reconocerse en la imagen estereotipada que las prácticas asistenciales y punitivas les devuelven. El resultado es un grupo de individuos estigmatizados cuya única posibilidad es vestir el traje que se les fabricó a medida. La metáfora del

²¹ Por lo demás, remitimos al trabajo de Kuper (2001), que muestra que las mayores dificultades en torno a los usos del término *cultura* se encuentran no tanto cuando se la quiere describir o explicar, sino cuando la cultura se constituye ella misma en el origen o fuente de las explicaciones.

“traje a medida”, precisamente, usada por técnicos sociales para referirse al tipo de intervención que busca ofrecer un paquete de respuestas específicas a cada persona o familia, es expresiva de la *subjetivación*²² a la que se somete a los usuarios, que se ven obligados a asumir el estigma (Pintos; 2015).

La pregunta que se plantea a lo largo del texto es cómo gobernar esas zonas de la fragmentación social para las que no sirve ya la categoría de “pobres”, cómo pensar (y como dialogar con) a aquellos que quedaron radicalmente fuera. En línea con el planteo de Rose (2007), nos preguntamos también si lo social, como objetivo de gobierno, dejó de ser una zona clave: si la concentración de las políticas dirigidas a estos sectores (las políticas asistenciales) en una única institución (que no puede librar a sus usuarios del estigma de ser llamados “población MIDES”) implica también, finalmente, la contención - neutralización de estas políticas.

Referencias bibliográficas

Arriagada, I. (2006). *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*. Chile. CEPAL < http://ciedur.org.uy/adm/archivos/publicacion_194.pdf>

Baráibar, X. (2011) Acerca de los procesos de desmaterialización de la pobreza y sus impactos en las políticas sociales. *Fronteras*, Nro Especial: 39-46.

Bourdieu, P. (1999) *Contrafuegos*. Barcelona: Anagrama

CAEC (Comisión de Apoyo a la Educación en Cárceles) (2010). *La educación en cárceles del Uruguay. Balance y perspectivas*. Montevideo. MEC

Camejo, S. et al (2014) “Situación de calle y ley de faltas. Continuidades y rupturas en las políticas de abordaje a las personas en situación de calle a partir de la aprobación e implementación de la Ley de Faltas”. XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 15-17 de setiembre.

Campbell, J.L. (2011) *Estados Penal y Deudor del Neoliberalismo: Especificando el neoliberalismo*. Prohistoria, Rosario, V16, dic.

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

CNPS (2008) *Plan de Equidad*, Montevideo. IMPO

CNPS (2011). *La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*. Montevideo. MIDES

²² El término refiere a la creación de un espacio entre dos sujetos en el que uno de ellos constituye su *self* apoyado en la mirada del otro. Foucault (2001) se refiere a los modos de subjetivación para dar cuenta de las prácticas donde se constituye el sujeto.

Comisionado Parlamentario (2012). Informe encargado al Comisionado Parlamentario por la Comisión de Seguimiento de la Situación Carcelaria. Montevideo.
 <<http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/otrosdocumentos/comisionadoparlamentario/InformeEspecialAgosto2012.pdf>>

De Armas, G. (2005) “De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido”; G. Caetano (dir.) *20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples*. Montevideo: Taurus, pp. 269-303.

De Martino, M. (2009) “La gestión sociopolítica de la infancia y la familia en los albores del siglo”; M. De Martino (2013) *Familias y estado en Uruguay -Continuidades críticas 1984-2009. Lecturas desde el Trabajo Social*. Montevideo. CSIC

De Martino; M.; Espasandín, C. (2013) “Sobre prácticas profesionales y algunas modalidades asumidas”. M. De Martino, *Familias y estado en Uruguay -Continuidades críticas 1984-2009*. Montevideo. CSIC.

DL (Decreto-Ley) 14470, publicada D.O. 11 dic/975 - Nº 19662
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=14470&Anchor=>

Faget, J. (2012) “Les mondes pluriels de la médiation”. *Informations sociales* 170: 20-26

Filgueira, F. (1998) “El nuevo modelo de Transferencias sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada”; B. Roberts (ed) *Ciudadanía y Políticas Sociales*. San José, Costa Rica, FLACSO

Foucault, M. (1990) *Tecnologías del yo y otros textos afines*. Barcelona: Paidós Ibérica

Foucault, M. (2001) *La herméneutique du sujet*. Paris: Gallimard/Seuil

Foucault, M. (2006) *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires. FCE

Foucault, M. (2007) *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires. FCE

Fraiman, R.; Rossal, M. (2009) *Si tocás pito te dan cumbia*. Montevideo. Ministerio del Interior

Gatti, G (2011) Prólogo, en: *De calles, tranca y botones*. Montevideo. BID. Ministerio del Interior

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

Kuper, A. (2001) *Cultura. La versión de los antropólogos*. Barcelona: Paidós

Leopold, S.; González, C. (coords.) (2013) Resumen ejecutivo del Informe de análisis de los programas: Uruguay Integra, Uruguay Trabaja, Jóvenes en Red y Cercanías, Convenio DTS, FCS, UdelaR con la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del MIDES. 23 de julio. (Inédito)

Ley 19.120. Faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos. Publicada 28 ago/013.

<[Merklen, D. \(2013\) “Las dinámicas contemporáneas de la individuación”. R. Castel; G. Kessler; D. Merklen; N. Murard. *Individuación, Precariedad, Inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.](http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp? Ley=19120&Anchor=></p></div><div data-bbox=)

Midaglia, C. ; Castillo, M.; Fuentes, G. (2010) El significado político de los ministerios sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*. N 15-16, pp 123-154

Morás, L. E. (2012). *Los hijos del Estado*. Montevideo: SERPAJ

Mosteriro, M. et al. (2016) Adolescentes, jóvenes y violencia policial en Montevideo. Una aproximación descriptiva. Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales 6, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.

Ortega, E. & Vecinday, L. (2010) “El proceso de individualización y la producción de conocimiento científico en condiciones de modernidad tardía”. IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo,

<http://www.fcs.edu.uy/archivos/Mesa_2_Ortega%20y%20Vecinday.pdf>

Paternain, R. (2012) “La hegemonía conservadora en el campo de la seguridad. Una interpretación del caso uruguayo”; *Crítica Contemporánea*. N2 <[http://www.fcs.edu.uy/archivos/paternain\(1\).pdf](http://www.fcs.edu.uy/archivos/paternain(1).pdf)>

_____ (2013) *Ya no podemos vivir así. Ensayo sobre la inseguridad en Uruguay*.

Montevideo: Trilce

Pintos, M. (2015) “Apuntes sobre pobreza, cultura y políticas sociales en el Uruguay actual. La etnologización de los pobres”. *Fronteras*, N8, pp 89-103

Presidencia de la República (2012) *Estrategia por la vida y la convivencia*.

<http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf>

Presidencia de la República (2012b) *Propuesta de intervención en seis zonas prioritarias*. 31 de diciembre. Resumen ejecutivo.

<http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_H096/p_intervencion.pdf>

Rose, N. (2007) “¿La muerte de lo social? Reconfiguración del territorio de gobierno”. *Revista Argentina de sociología*. N8, pp 111-150

Rose, N.; O’Malley, P.; Valverde, M. (2012) “Gubernamentalidad”. *Astrolabio* N8, pp 113-152.

Tonkonoff, S. (2007). “Juventud, exclusión y delito. Notas para la reconstrucción de un problema”. *Alegatos* 65, 33-46, México.

Vecinday, L. (2013) “La reconfiguración punitiva del tratamiento social de la pobreza en el Uruguay actual”. *Textos & Contextos*, v. 12, n. 2, p. 373 - 382, jul./dic.

<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321529409013>>

Wacquant, L. (2010) *Castigar a los pobres*. Barcelona. Gedisa

_____ (2011) “Forjando el Estado neoliberal. Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social”.
Prohistoria 16, Rosario, julio-dic.

_____ (2013) “Marginality, Ethnicity and Penalty in the Neoliberal City: An Analytic
Cartography”. *Ethnic & Racial Studies Review*, Symposium.

<<http://loicwacquant.net/assets/Papers/MARGINALITYETHNICITYPENALITY-Article-ERS.pdf>>

Žižek, S. (2009) *Sobre la violencia, Seis reflexiones marginales*. Buenos Aires: Paidós.