



**Instituto Latinoamericano de Economía,
Sociedad y Política**

**Ciencias políticas y sociología - Sociedad,
Estado y política en América Latina**

**POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA Y MATRIZ DE
BIENESTAR EN URUGUAY:
LAS ASIGNACIONES FAMILIARES – PLAN DE EQUIDAD**

DANILO FERREIRA BERMÚDEZ



**Instituto Latinoamericano de Economía,
Sociedad y Política**

**Ciencias políticas y sociología - Sociedad,
Estado y política en América Latina**

**POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA Y MATRIZ DE
BIENESTAR EN URUGUAY:
LAS ASIGNACIONES FAMILIARES – PLAN DE EQUIDAD**

DANILO FERREIRA BERMÚDEZ

Trabajo de conclusión de carrera presentado
como requisito parcial para la obtención del
título de Licenciado en Ciencias Políticas y
Sociología – Sociedad, Estado y Política en
América Latina.

Orientador: Prof. Dra. Silvia Aquino

2014
DANILO FERREIRA BERMÚDEZ

**POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA Y MATRIZ DE BIENESTAR EN URUGUAY:
LAS ASIGNACIONES FAMILIARES – PLAN DE EQUIDAD**

Trabajo de conclusión de carrera presentado como requisito parcial para la obtención del título de Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología – Sociedad, Estado y Política en América Latina.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dra. Silvia Aquino
UNILA

Prof. Dr. Flavio Gaitán
UNILA

Foz do Iguaçu, _____ de _____ de _____.

Agradezco a todos los que participaron, con consejos, o con su aliento, a lo largo del proceso de construcción de este trabajo. A Patricia por su apoyo en los momentos de dudas, a Nino por sus consejos y su colaboración, a Beatriz Rocco por los documentos y textos facilitados, a mi familia, padres, hermana y sobrino, por el apoyo a la distancia, y finalmente a Silvia Aquino por su disposición a orientar el trabajo.

FERREIRA BERMÚDEZ, Danilo. **Políticas de transferencia de renta y matriz de bienestar en Uruguay: las Asignaciones Familiares Plan de Equidad. 2014.** 97 págs. Trabajo de conclusión de carrera (graduación en Ciencias políticas y Sociología) – Universidad Federal de la Integración Latinoamericana, Foz do Iguaçu, 2014.

RESUMEN

La presente investigación analiza el papel de las Asignaciones Familiares – Plan de Equidad (en tanto política de transferencia condicionada) en la matriz de bienestar de Uruguay resultante de las reformas del Frente Amplio, y particularmente sobre los mecanismos de protección social de los sectores pobres de la población. Para ello analizamos tanto los impactos sobre las condiciones de pobreza, como los límites que se imponen a esta política a partir de la lógica que la estructuran, en base a las concepciones de pobreza desde las que parte y por el papel asignado en la matriz de bienestar. Para realizar el trabajo se utilizan datos secundarios y documentos del gobierno, que permiten visualizar los aspectos normativos de la política, así como sus características, su implementación y su impacto. Las conclusiones apuntan al rol residual de la política estudiada en la matriz de bienestar, la preeminencia de sus aspectos promocionales, y el limitado impacto de la transferencia monetaria sobre la pobreza, así como un fuerte impacto sobre la indigencia, como resultado de su concepción de la pobreza centrada en las capacidades de los individuos.

Palabras clave: Matriz de bienestar. Políticas de transferencia condicionadas. Asignaciones Familiares. Políticas sociales. Pobreza.

FERREIRA BERMÚDEZ, Danilo. **Políticas de transferência de renda e matriz de bem estar em Uruguai: as Asignaciones Familiares - Plan de Equidad.** 2014. 97 págs. Trabalho de conclusão de curso (graduação em Ciências políticas e Sociologia) – Universidade Federal da Integração Latinoamericana, Foz do Iguaçu, 2014.

RESUMO

A presente pesquisa analisa o papel das Asignaciones Familiares – Plan de Equidad (em tanto políticas de transferência condicional) na matriz de bem estar do Uruguay resultante das reformas da Frente Ampla, e particularmente sobre os mecanismos de proteção social dos setores pobres da população. Para isso analisamos os impactos sobre as condições de pobreza, e os limites que impõe a lógica que estrutura a política, em base as concepções da pobreza desde as que parte, e pelo papel que assume na matriz de bem estar. Para fazer o trabalho utilizam-se dados secundários e documentos do governo, que permitem conhecer os aspectos normativos da política, tanto como suas características, sua implementação e seu impacto. As conclusões apontam para o rol residual da política estudada na matriz de bem estar, a prevalência dos aspectos promocionais, e o impacto limitado da transferência monetária sobre a pobreza, tanto como seu forte impacto na indigência, como resultado da sua concepção de pobreza centrada nas capacidades dos indivíduos.

Palavras chave: Matriz de bem estar. Políticas de transferência condicionadas. Asignaciones Familiares. Políticas sociais. Pobreza.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Inversión en PTC en América Latina y el Caribe (% del PBI).....	38
Gráfico 2- Cobertura de las PTC en América Latina y el Caribe (% Población total)	39
Gráfico 3- Cantidad de programas creados por periodos históricos (%)	48
Gráfico 4- Gasto Público Social 1990-2004 (% del PBI)	48
Gráfico 5- PBI total 1990-2012	52
Gráfico 6 - Pobreza, indigencia y desocupación 1993-2012 (% en el total de la población)	52
Gráfico 7 - Gasto Público Social 1990-2012 (% del PBI).....	54
Gráfico 8 - Porcentaje del gasto en educación y salud en relación al GPS total	55
Gráfico 9 - Cantidad total de contribuyentes a la seguridad social 1997-2013	56
Gráfico 10 - Salario mínimo nacional 1990-2013 (en pesos constantes del 2010)	63
Gráfico 11 - Cobertura AFAM-PE (cantidad absoluta)	72
Gráfico 12 - Cobertura de las AFAM (2004-2006) y AFAM-PE (2011).....	72
Gráfico 13 - Cobertura de las AFAM (2004-2006) y AFAM-PE (2011) por deciles. Hogares con menores de 18 años.....	73
Gráfico 14 - Participación del ingreso por AFAM-PE en el ingreso total de los hogares 2011.....	74
Gráfico 15 - Participación de las transferencias en los ingresos de los hogares (primeros dos deciles de ingreso)	75

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1- Incidencia de la pobreza en hogares con y sin menores de 18 años (%)	52
Cuadro 2- Hogares con menores de 18 años en los primeros dos deciles de ingreso	53
Cuadro 3- Gasto público en Asignaciones Familiares 2008-2011 (en porcentajes)	71
Cuadro 4- Gasto público en transferencias monetarias (% del PBI)	71
Cuadro 5- Valor promedio mensual por hogar de las principales transferencias	75
Cuadro 6- Hogares que no reciben AFAM-PE y tienen menores.....	77
Cuadro 7- Hogares con potenciales beneficiarios de 14 a 17 años.....	77
Cuadro 8- Peso relativo de las modalidades de beneficiarios	78
Cuadro 9- Variación de la pobreza y la indigencia con AFAM-PE (2011).....	80
Cuadro 10- Pobreza y calidad del empleo en población con AFAM-PE y población total (2012).....	87

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIACIONES

AFAM	Asignaciones Familiares
AFAM-PE	Asignaciones Familiares – Plan de Equidad
BPS	Banco de Previsión Social
CNPS	Consejo Nacional de Políticas Sociales
DINEM	Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo
ICC	Índice de Carencias Críticas
INE	Instituto Nacional de Estadística
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
RAIS	Red de Asistencia e Integración Social
SIAS	Sistema de Información Integrado del Área Social
TUS	Tarjeta Uruguay Social
UdelaR	Universidad de la República

SUMARIO

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO	20
1.1. PERSPECTIVAS SOBRE LA POBREZA	20
1.1.1. Abordajes centrados en las características individuales.....	21
1.1.2. Perspectivas estructurales	25
1.2. POLITICAS SOCIALES	33 <u>5</u>
1.2.1. Políticas públicas y agenda política	33 <u>5</u>
1.2.2. Políticas sociales: definiciones y paradigmas	36
1.2.3. Las Políticas de Transferencia Condicionada	45
CAPÍTULO 2. LA MATRIZ DE BIENESTAR EN URUGUAY	51
2.1. FORMACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA MATRIZ DE BIENESTAR.....	52
2.2. EL IMPULSO NEOASISTENCIALISTA.....	54
2.3. EL CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO DE LAS REFORMAS	59
2.4. LAS REFORMAS DEL FRENTE AMPLIO.....	61
CAPÍTULO 3. LAS ASIGNACIONES FAMILIARES – PLAN DE EQUIDAD (AFAM-PE)	69
3.1. LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA DE RENTA EN URUGUAY	69
3.2. MARCO NORMATIVO	74
3.3. LA AFAM-PE EN ACCIÓN	78
3.4. IMPACTOS DE LA AFAM-PE	80
3.5. LOS LÍMITES DE LA AFAM-PE.....	90
4. REFLEXIONES FINALES	97 <u>9</u>
BIBLIOGRAFÍA	101 <u>4</u>

INTRODUCCIÓN

Las políticas de transferencia condicionadas no contributivas (PTC) surgen en América Latina a finales de la década de 1990 y se expanden rápidamente por toda la región durante la década siguiente. Su estructura básica se compone de transferencias monetarias con condicionalidades dirigidas hacia los sectores vulnerables, con el objetivo de mitigar la pobreza de ingresos en el corto plazo y fortalecer el desarrollo del capital humano de los pobres en el mediano y largo plazo, para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Las PTC surgen a partir del impulso reformista de la década de 1990, y se consolidan a partir de la perspectiva del desarrollo humano, manteniendo asimismo las premisas de las nuevas políticas sociales del paradigma neoliberal: la focalización, el bajo costo fiscal, la asistencia a la extrema pobreza y el énfasis en el capital humano. Más allá de inscribirse en estas perspectivas de la política social, las PTC lograron consolidarse como instrumentos flexibles para combatir la pobreza, que podían adaptarse a diversas matrices de bienestar en realidades políticas de diferentes ideologías. Su bajo costo sobre las cuentas nacionales (en promedio rondaba en el 2011 por debajo del 0,5% sobre el PBI de los países de la región) sumado al impacto esperado sobre la pobreza en el corto y mediano plazo, dotaron de legitimidad a las PTC, incluso en aquellos países donde la reforma neoasistencialista no había transformado la matriz de bienestar. En este sentido, teniendo en cuenta la diversidad de países y matrices de bienestar que adoptaron a las PTC como políticas para combatir la pobreza, vale preguntarse de qué forma fueron apropiadas, con qué énfasis y qué papel se les asignó en los diferentes sistemas de protección, y por tanto, analizar que características asumen, reforzando o no su lógica neoasistencialista. Estos factores determinan los objetivos de las PTC en cada país, y por tanto su impacto esperado y sus límites como mecanismos de protección social.

El caso de Uruguay no fue la excepción a esta tendencia regional. Sin embargo, más allá de que a finales de la década de 1990 se reformaron algunos programas para dotarlos de las características de las PTC, no fue hasta la asunción de la coalición de izquierda Frente Amplio (FA) en el 2005, y ante un nuevo impulso reformador, que estas se consolidaron como políticas permanentes del sistema de protección social. Para ello se creó una nueva modalidad de Asignaciones Familiares (AFAM), las Asignaciones Familiares – Plan de Equidad (AFAM-PE), en el marco de la construcción de una malla de protección mínima para la población en condiciones de vulnerabilidad.

En este contexto de consolidación de una PTC en la matriz de bienestar del Uruguay, es que surgen las preguntas que guían nuestro trabajo, buscando comprender su rol dentro del entramado de políticas sociales del Estado, y sus consecuencias sobre las condiciones de vida de quienes se

encuentran en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. Nos planteamos entonces las siguientes preguntas: ¿qué papel asumen las AFAM-PE dentro del conjunto de políticas sociales?, ¿qué función le fue asignada dentro del proceso reformador impulsado por el Frente Amplio?, ¿cuál es su novedad con respecto a otras transferencias de renta?, ¿cómo es adaptado el modelo de las PTC en la matriz de bienestar del país?, ¿desde qué concepciones de la pobreza se sustenta la acción de estas políticas?, ¿qué impacto tiene sobre la pobreza y la indigencia?.

Partiendo de estas preguntas como guías generales del trabajo, nos planteamos como objetivo general analizar el papel que cumple la AFAM-PE sobre la protección social de los pobres, y por tanto, cual es su impacto sobre las condiciones de pobreza. Para ello como primer objetivo específico buscaremos analizar la lógica que estructura las intervenciones de dicha política, y por tanto las concepciones de pobreza desde las que parte. Es que para estudiar sus resultados es necesario primero comprender que es lo que pretende, cuáles son sus objetivos, y que dimensión de la pobreza pretende transformar. En torno de este objetivo secundario, será necesario indagar sobre el papel asignado a las AFAM-PE dentro de la matriz de bienestar, ya que es desde allí que se determina su marco normativo. Una vez hecho esto, podremos continuar con los últimos dos objetivos específicos: describir las características que asume la política desde su creación en el año 2007, y analizar cuáles fueron sus resultados sobre las condiciones de vida de los sectores pobres y la reproducción de la pobreza

Para lograr responder a los objetivos planteados, realizamos en un primer momento un relevamiento bibliográfico que nos permite encuadrar conceptualmente el trabajo, así como relevar los principales autores que tratan sobre el caso particular en estudio. En un segundo momento, recopilamos documentos oficiales sobre las reformas instituidas por el gobierno del Frente Amplio, así como realizamos un levantamiento de datos secundarios sobre las características y los impactos de la AFAM-PE. Vale aclarar que los datos recolectados no llegan hasta el año 2014, sino hasta el periodo 2011-2013, lo que no interfiere en nuestra investigación en referencia a los objetivos que nos planteamos. Finalmente realizamos un análisis cualitativo de los datos recolectados, poniéndolos en relación con el marco conceptual trabajado, así como con los autores que analizan estas políticas en la región y en el Uruguay. A través de esta propuesta metodológica simple, pretendemos dar cuenta del marco normativo que sustenta a las AFAM-PE, de sus características e impactos, así como de los límites que algunas perspectivas plantean sobre las posibilidades de que este modelo de política logre revertir la pobreza y su reproducción

Es menester señalar que no utilizamos en el trabajo entrevistas (ni a las instituciones encargadas de la prestación, ni al público beneficiario de la misma), fundamentalmente en razón de la disponibilidad de tiempo y recursos, y por tanto será una cuenta pendiente en caso de continuar con esta línea de trabajo en el futuro, buscando incorporar la opinión y el análisis de los actores

involucrados.

Pues bien, para lograr cubrir los objetivos planteados organizamos el trabajo en tres capítulos. En el primero presentamos el marco teórico, subdividiendo el capítulo entre las perspectivas de la pobreza y de las políticas sociales, lo que nos permitirá más adelante tener elementos conceptuales para analizar en qué tipo de matriz de bienestar se inscribe la AFAM-PE, qué papel le es asignado dentro del conjunto de políticas sociales, y desde qué abordajes de la pobreza se estructura su lógica

En el segundo capítulo hacemos una breve reseña de la matriz de bienestar en Uruguay, y en el tercer capítulo estudiamos las características particulares de la AFAM-PE dentro de la matriz de bienestar contemporánea, analizando su lógica, sus objetivos y sus impactos sobre la pobreza, así como las críticas que se plantean desde perspectivas disímiles. Finalmente presentamos algunas reflexiones finales que permitan esbozar los rumbos posibles, las potencialidades, y los límites de la AFAM-PE en la matriz de bienestar de Uruguay, en la búsqueda de sistemas de protección que aseguren niveles de vida dignos, como derecho social, más allá de la inserción en el mercado laboral.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO

1.1. PERSPECTIVAS SOBRE LA POBREZA

La pobreza¹ ha sido pensada desde diversos sistemas conceptuales en las ciencias sociales. Definir a los pobres como excluidos, desafiados, privados de capacidades, marginales o subproletarios, es resultado de diferentes explicaciones teóricas, y por tanto, de formas diferentes de entender la sociedad, sus problemas y soluciones en contextos históricos concretos. Las categorías conceptuales movilizadas implican entonces “*distintos olhares, representações e certas formas de intervenção particular sobre os pobres*” (LEGUIZAMÓN, 2007, p.3), que se plasman en alternativas concretas de intervención estatal a través de las políticas públicas.

En este sentido, con el objetivo de comprender los marcos teóricos que subyacen (muchas veces yuxtapuestos) a las políticas públicas sobre la pobreza, abordamos en esta primera sección las características básicas de alguna de las principales corrientes teóricas que explican y conceptualizan la pobreza en las sociedades industriales contemporáneas. Para ello hemos diferenciado a modo de análisis entre aquellas teorizaciones que hacen foco en la agencia de los individuos y/o en sus características individuales, y aquellas que enfatizan como factor explicativo la estructura socio-económica.

Entre las primeras presentamos inicialmente las ideas de la teoría de la modernización, que explican la pobreza y la marginalidad a partir de los aspectos comportamentales y culturales de los pobres. A continuación discutimos los planteamientos de Amartya Sen (2000) y el paradigma de las capacidades, que enfatiza también la relevancia de los individuos, pero centrándose en las carencias de capital humano y social, y no cultural, así como en la necesidad de fomentar la agencia individual como mecanismo preferencial para superar la pobreza. Por otro lado presentamos las perspectivas que denominamos como estructurales, dentro de las cuales desarrollamos brevemente las ideas de Castel sobre la crisis de la sociedad salarial como causa principal de la pobreza, así como algunas observaciones sobre la teoría de la dependencia², que al reflexionar sobre las

¹ En su sentido clásico, desde una perspectiva objetiva podemos definir la pobreza como un estado de privación de recursos y servicios básicos para la reproducción social (salud, vivienda, vestimenta, alimentación, educación). Este a sido, como menciona Serna (2012), el sentido clásico atribuible al termino pobreza, así como al de pauperización (como proceso de empobrecimiento masivo): “*la pobreza se refiere tradicionalmente a la dimensión económica de carencia material, que no permite la satisfacción de las necesidades básicas y la obtención de un nivel de vida considerado como aceptable*” (SERNA, 2012, p.11). Esta definición “clásica” de la pobreza nos permite instrumentalizar el concepto básico a partir del cuál se desarrollan las explicaciones sobre los procesos de producción y reproducción de la pobreza. No queremos desestimar con esto la importancia de enfoques multidimensionales sobre la misma, sino dejar claro que esos mismos enfoques (que abordaremos a continuación) parten de la privación material como punto de partida sobre el que discutir.

² Si bien la teoría de la dependencia (que surge a mediados de siglo contestando los postulados de la teoría de la modernización) abarca un conjunto de perspectivas que poseen diferencias relevantes, de modo general esta corriente tiende a pensar la pobreza en América Latina como resultado del lugar periférico y dependiente de las economías

características de la pobreza en América Latina, centran sus explicaciones en torno al carácter dependiente de las economías, y sus consecuencias sobre el mercado laboral y la explotación de la fuerza de trabajo.

1.1.1. Abordajes centrados en las características individuales

Comencemos por aquellas teorías que hacen foco en la agencia de los individuos o en sus rasgos culturales. Una de las primeras es sin duda la teoría de la modernización durante las décadas del '50 y '60, que pensaba el desarrollo como un conjunto de etapas progresivas a largo plazo que transformarían sucesivamente la estructura económica, política y cultural de las sociedades. El desarrollo era para esta teoría un camino lineal y progresivo, a través del cual las sociedades tradicionales se transforman en sociedades modernas. Dice Leguizamón (2007) al respecto que:

O desenvolvimento associou-se ao “progresso” como um processo irreversível e inelutável. Os que não tivessem acesso ao desenvolvimento consideravam-se pessoas, culturas e sociedades subdesenvolvidas, em um estágio “inferior” de evolução e valores. Por isso, se requeria a promoção de mudanças, para introduzir-lhes os valores culturais considerados “modernos” cujo acesso viria com a resolução da pobreza (LEGUIZAMÓN, 2007, p.84)

En este sentido, el desarrollo dependía de la adopción de los valores culturales considerados modernos, que suplantaran a los tradicionales. La pobreza era entonces resultado del retraso cultural, que atentaba contra el impulso de la modernidad económica y política, dejando a los pobres por fuera de los beneficios del desarrollo³. Señala Rubio (2006) al respecto, que desde esta perspectiva:

La idea de pobreza va a significarse como una patología de la modernidad, o bien como una forma de sub-cultura que se debería intentar modificar (Lewis, 1985). Era la condición marginal lo que impedía la incorporación de los sujetos, no debido a las particularidades propias que las sociedades presentaban, sino a la permanencia de ciertos comportamientos que caracterizaban a estos grupos, y que se identificaban como tradicionales y, en consecuencia, opuestos a los rasgos que caracterizaban a la modernidad: racionalidad, universalismo, secularización (RUBIO, 2006, p.3).

Desde este abordaje, las carencias que presentaban los pobres no se reducían a lo material, sino que involucraban principalmente aspectos vinculados a los valores y los “modos de ser” (inercia, ausencia de auto-confianza, de racionalidad económica, falta de capacidad para defender intereses colectivos), rasgos que por su parte debían ser corregidos, en última instancia, por ellos

latinoamericanas en el sistema económico mundial, lo que produce mercados laborales deficientes, que dejan por fuera a un conjunto amplio de trabajadores, y en los que la explotación de la fuerza de trabajo asume características de precarización al límite de la supervivencia de los propios trabajadores (LEGUIZAMÓN, 2007).

³ En este marco de ideas nace el concepto de marginalidad, para referirse a los grupos de pobladores que no lograban participar de los bienes y servicios que la sociedad ofrecía, a causa de sus características culturales y sus modos de vida (RUBIO, 2006, p3).

mismos⁴. Vale señalar que estas perspectivas buscaban explicar la persistencia de la pobreza a pesar del desarrollo económico y la modernización, tanto de poblaciones minoritarias en los países desarrollados, como de grandes contingentes de personas en los países subdesarrollados, en los cuales la explicación adquiriría carácter nacional y no tan solo individual o grupal.

A partir de la década de 1970, la pobreza en Europa dejó de ser propiedad exclusiva de ciertos grupos marginales, y comenzó a extenderse en la población como resultado de la crisis del Estado de bienestar y del empleo, que constituía además el eje principal de articulación del sistema de protección social (ÁLVAREZ-MIRANDA, 1996, p.62). Esta situación se produjo aún con mayor fuerza en América Latina, dados los altos niveles de pobreza y desigualdad de la región y los crecientes endeudamientos de los Estados Latinoamericanos. En este contexto, el advenimiento del neoliberalismo como paradigma de la economía y la política dio lugar paulatinamente a nuevas teorizaciones sobre la pobreza y sus posibles soluciones (ÁLVAREZ-MIRANDA, 1996, p.64), dentro de las cuales resaltamos especialmente el paradigma de las capacidades de Amartya Sen.

La pobreza, que comienza a ser llamada de estructural o crónica (refiriéndose a las poblaciones que se mantenían en la pobreza mas allá de los ciclos económicos) resulta desde este abordaje de la conjunción de la carencia de capacidades de los pobres, junto a una modernización económica incompleta, que genera problemas de crecimiento económico e incapacita a los individuos para utilizar plenamente sus activos y las oportunidades que se le presentan. De esta forma, reformas económicas y políticas que fomentan la preeminencia del mercado y su desregulación, se complementan con la necesidad de incentivar la agencia de los pobres, y enfocar la política en estos sectores, todo desde un mismo discurso (LEGUIZAMÓN, 2005).

En lo que nos concierne, el aporte más interesante desde esta perspectiva es el de Sen, que en su libro *Desarrollo y libertad* de 1999 reconceptualiza la idea de desarrollo y pobreza, pensando esta última en términos de vulnerabilidad social, activos sociales y capacidades, enfatizando el papel de los individuos para mejorar su situación. Para Sen (2000) el desarrollo “*puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos*” (SEN, 2000, p.19), es decir, de las capacidades⁵ de los individuos para elegir entre diferentes estilos de vida, aquel que prefieran más, haciendo ejercicio de sus libertades. Los logros reales de los individuos se diferencian así del conjunto de capacidades, que refieren a los grados de libertad que tuvo el

⁴ Dentro de esta perspectiva, en la década del '60 Oscar Lewis publica “Los hijos de Sánchez” (1961), en donde plantea el concepto de la “cultura de la pobreza”, que explicaba la incapacidad de los pobres por salir de su situación a partir de sus características culturales, las cuáles habían sido adquiridas precisamente por crecer en la pobreza. La cultura de la pobreza generaban entonces un *círculo vicioso de la pobreza, reproduciendo* las bases culturales y valorativas de su perpetuación, transmitiéndose de generación en generación.

⁵ Dichas capacidades son definidas como “*las diversas combinaciones de funciones que un individuo puede conseguir, (es decir), la libertad para elegir entre distintos estilos de vida (...) el conjunto de capacidades estaría formado por los distintos vectores de funciones entre los que se puede elegir*” (SEN, 2000, p.99).

individuo para elegir.

Las libertades individuales son para el autor un producto social, ya que dependen de mecanismos sociales que las expandan y aseguren (como prestaciones sociales en salud y educación), así como esas mismas libertades deben ser utilizadas para que dichos mecanismos sean mejores y más eficaces. En este sentido, las libertades constituyen el fin último del desarrollo, pero también el medio principal para su expansión⁶. Las libertades están entonces determinadas por los servicios públicos, que son esenciales para la formación y utilización de las capacidades humanas. Sirven entonces de sustento para el desarrollo individual, y por tanto dependen siempre de la agencia de los propios individuos. Se supone así que con suficientes oportunidades sociales, los individuos pueden configurar su propio destino desarrollando su libertad (SEN, 2000)

En este marco conceptual, la pobreza es definida como la privación de capacidades básicas, y no como la escasez de recursos materiales. La renta es un instrumento, pero su transformación en capacidades y logros es contingente ya que depende de cómo se aprovechen las oportunidades que presenta el mercado y la sociedad, y por tanto varía con cada individuo. Agencia individual y oportunidades se conforman así como piezas clave en la conceptualización de la pobreza (SEN, 2000).

Hay que señalar además, que la defensa de las prestaciones sociales y de la agencia individual es acompañada por Sen por la defensa de los mecanismos del mercado como forma privilegiada de expandir las libertades. Al decir del autor, *“existen abundantes pruebas empíricas de que el mecanismo de mercado puede ser un motor rápido de crecimiento y de mejora de calidad de vida”* (SEN, 2000, p.44). Capacidades individuales, prestaciones sociales mínimas, y mercado, se conjugan así en un mismo discurso.

El enfoque de Sen (2000), fuertemente influyente en el Banco Mundial, dio lugar al pasaje conceptual de la pobreza a la vulnerabilidad enfatizando dos ideas centrales: el reconocimiento de la heterogeneidad de los sujetos que comparten la “pobreza económica” (sus diferentes capacidades, más allá de la renta), y la identificación de activos y recursos de “capital social”⁷, capaces de ser movilizados por las personas para mejorar su situación, en cuanto capacidades objetivadas (SERNA, 2005). Como menciona Serna (2005):

El redescubrimiento del sujeto en este caso pasa por el reconocimiento de capacidades

⁶ En este sentido, el desarrollo humano integra consideraciones sociales, económicas y políticas (ya que interesa expandir libertades de diversos tipos), diferenciando entre medios y fines del desarrollo. El crecimiento económico y la renta personal son medios necesarios para el ejercicio de las libertades, pero no constituyen fines en sí mismos.

⁷ Rubio (2006) señala que el término capital social abordado en estos enfoques parte de las ideas de Putman (1994), y que a diferencia de las ideas de Bourdieu (desde una perspectiva estructural), *“destaca los aspectos subjetivos, disposicionales o culturales, en termino de valores y actitudes propias de los individuos”* (RUBIO, 2006, p.4) Se trata así de un conjunto de activos intangibles que los hogares, las personas y las comunidades pueden movilizar para mejorar su situación, mas allá de su pobreza material

propias capaces de ser activadas e incorporadas en programas sociales para generar mecanismos de auto y co-gestión de actividades económicas que les permitan a los sectores en situación de vulnerabilidad social re insertarse en circuitos económicos de mercado y optimizar el acceso a las oportunidades de recursos, bienes y servicios (SERNA, 2005, p.8).

Asimismo en esta perspectiva adquiere especial relevancia la formación de capital humano, en tanto sinónimo de formación educativa, o mas bien, inversión personal en educación. Señalan Gonzales y Maier (2011), que la hipótesis fundamental de la teoría del capital humano es que la educación contribuye a mejorar las capacidades productivas de los individuos, y con ello sus ingresos futuros, constituyendo una herramienta fundamental para quebrar con la transmisión intergeneracional de la pobreza. Mencionan los autores que *“este enfoque considera a la educación como un tipo de inversión, con la peculiaridad de que es una inversión que queda incorporada al individuo: no es un activo transformable o sustituible”* (GONZALES Y MAIER, 2011, p.15). Como toda inversión la formación del capital humano conlleva gastos y ganancias, que son sopesados por los individuos racionalmente. En este sentido, desde la perspectiva de las capacidades se busca crear mecanismos que incentiven la permanencia de los jóvenes pobres en los sistemas educativos, combatiendo los costos que tiene cada año de educación extra para ellos.

Dentro de este marco de ideas, Katzman (1999) señala entonces que *“las posibilidades de movilidad social están determinadas por los activos con que cuenten los hogares y su capacidad de movilizarlos de forma de aprovechar las estructuras de oportunidades que se les presenten y alcanzar niveles básicos de bienestar social”*⁸ (KATZMAN, 1999, *apud* SERNA, 2005, p.9) Es por tanto la interacción entre activos (capital social y humano) y estructura de oportunidades, la que va a definir en esta perspectiva las situaciones heterogéneas de vulnerabilidad social y exclusión.

Ahora bien, si comparamos estas últimas perspectivas con aquellas que enfatizaban los aspectos culturales y comportamentales de los individuos, podemos señalar algunas similitudes y diferencias. En primer lugar vale señalar que ambos abordajes parten del individuo como centro de sus explicaciones, y lo hacen precisamente desde las carencias que estos tienen. Incluso cuando se resalta la necesidad de “activar” el capital social, se parte de la idea de que el individuo por sí solo no logra hacerlo, y por tanto tiene deficiencias comportamentales para desarrollar sus propias capacidades.

Más allá de esto, la individualización del problema parte de concepciones diferentes. Desde el abordaje de las capacidades no se postula el problema a partir de una cultura de la pobreza casi esencialista como en la teoría de la modernización, sino en las carencias de desarrollo social y humano que el individuo tiene, y que pueden ser desarrolladas a partir de programas sociales y del

⁸ Los activos se intercambian y movilizan en función de una determinada estructura de oportunidades formada por tres componentes principales: el Estado, el mercado y la sociedad civil, combinación variable que puede definir posibilidades de reducción de las situaciones de vulnerabilidad y mejora de los niveles de vida (Katzman, 1999).

esfuerzo del propio individuo. Por tanto, mientras el desarrollo de capacidades busca activar y reforzar el capital social y humano a partir del individuo, la inferioridad cultural niega en sí misma al pobre, y lo fuerza a transformar su personalidad para salir de la pobreza. En este sentido, la concepción culturalista enfatiza la importancia clave de la difusión cultural exógena, mientras que en la perspectiva de las capacidades el agente de cambio es el individuo, más allá de que requiera el impulso externo para comenzar a desarrollar sus capacidades y aprovechar las que ya tiene.

Ahora bien, los dos abordajes presentados evitan problematizar las posibilidades mismas de que el mercado incorpore a todos los individuos, incluso si estos desarrollan a pleno sus capacidades, dejando de lado las causas estructurales que explican la pobreza y su reproducción. En este sentido, presentamos a continuación algunos abordajes estructurales de la pobreza que nos servirán de contrapunto a los presentados hasta aquí.

1.1.2. Perspectivas estructurales

Más allá de las consecuencias que tienen las concepciones presentadas anteriormente en la forma en que las políticas públicas se diseñan (que abordaremos en el próximo punto), es interesante plantear algunas críticas desde perspectivas histórico-estructurales, que llaman la atención sobre los factores causales de fondo que escapan a los enfoques anteriores. Con esto no queremos negar su importancia y sus contribuciones (en particular el papel que puede jugar la agencia individual y la heterogeneidad para comprender la pobreza y sus posibles soluciones), sino más bien analizar los límites del enfoque y sus conceptos, ante la necesidad de buscar explicaciones estructurales⁹ que eviten fragmentar e individualizar la realidad social y sus manifestaciones.

En este sentido, Leguizamón (2007) señala que la perspectiva de las capacidades se basa *“na crença de que a pobreza é causada ou produzida não pela falta de emprego ou salários dignos, mas, sobretudo, por carência de capacidades e poder dos pobres ou por falta de acesso a titularidades, devido à debilidade das instituições.”* (LEGUIAMÓN, 2007, p.111). Incluso cuando la responsabilidad recae directamente en la falta o ineficiencia de las prestaciones sociales (como la salud y la educación), las consecuencias (como la falta de preparación académica) se convierten en causas *individualizadas* de la condición de pobreza. Al decir de Leguizamón (2007):

⁹ Tal como dice Feito (1995) *“quien dice estructura quiere decir sistema, totalidad, dependencia de las partes con respecto al todo”* (FEITO, 1995, p.4). En este sentido, analizar la pobreza desde los procesos estructurales refiere a centrar la atención en los procesos socio-económicos que determinan las formas en que se distribuyen el poder y los recursos en una sociedad, dentro de los cuales, a modo de ejemplo, Leguizamón (2007) enumera la *“degradação dos recursos produtivos, a alta dos preços dos produtos para a subsistência, a falta de emprego ou sua precarização, a lacuna de direitos de acesso a meios de subsistência, como água, terra e alimentos básicos, ou a impossibilidade de acesso a eles”* (LEGUIZAMON, 2007, p.80).

Las formas de salir de la pobreza se localizan en el individuo, en su capacidad, habilidad o destreza para metabolizar los bienes con los que puede contar, no así en la dinámica social que produce la desigualdad (...) Resurge una explicación cualitativa e individual (habilidades, capacidades, destrezas) de la forma en que se piensa que las personas deben alcanzar su bienestar. Esto permite explicar la manera en que las personas aprovechan oportunidades en el marco de un contexto de escasez de bienes (...) los pobres tienen capacidades y pueden, con recursos limitados, sacar provechos diferenciados si son buenos jugadores (LEGUIZAMÓN, 2005, p.258).

Para Leguizamón (2007), esta individualización de la problemática de la pobreza esquivada las causas estructurales de la misma, y fragmenta la realidad social, separando la manifestación del fenómeno de los procesos sociales que los causan. En este sentido, Rubio (2006) señala que estas perspectivas resultan fragmentarias al dejar por fuera del análisis las conexiones entre sus manifestaciones fundamentales, que para el autor son:

Las condiciones de producción y empleo y las condiciones de reproducción o subsistencia (...) supone un desplazamiento de la atención acerca de los orígenes del problema, que deja en la opacidad el crecimiento gradual del desempleo y la acelerada degradación de los niveles salariales para sólo ocuparse de los síntomas, a los que se les adjudica capacidad explicativa (RUBIO, 2006, p.14).

La falta de capacidades, no explicaría de por sí la pobreza, sino que sería la manifestación concreta de procesos sociales estructurales e históricos. En este sentido, la perspectiva de las capacidades no solo individualiza el análisis, sino que como señala Rubio (2006), parte de un abordaje a-histórico, que se centra “*en la consideración de la situación presente y de los objetivos que se pretende alcanzar, sin atender a las particularidades de cada región o país*” (RUBIO, 2006, p.4), universalizando las causas y soluciones posibles de instrumentalizar, más allá del contexto histórico particular.

A diferencia de estos enfoques, que hacen de los individuos el eje de sus explicaciones, los enfoques teóricos estructurales se centran en los procesos sociales y económicos para comprender la producción de la pobreza. Desde esta perspectiva, la pobreza es pensada como un fenómeno esencialmente social e histórico, que determina la condición de los individuos a partir de su pertenencia en colectivos concretos (como la clase, la edad o el sexo), y por la forma en que se distribuyen los recursos entre los mismos, en especial entre las clases sociales. Lo que interesa por tanto para esta perspectiva es la producción de pobreza masiva, es decir, los procesos de pauperización de ciertos grupos sociales en tanto colectivos. En este sentido, afirma Leguizamón (2007) que:

Quando abordamos o tema da produção da pobreza massiva, nos distanciamos daquelas explicações da produção de pobreza que se baseiam em fatores subjetivos dos sujeitos pobres (por exemplo, a falta de incentivos para melhorar) ou em fatores contingentes que produzem pobreza. Não nos referimos aqui a situações individuais ou familiares (...) Esses processos massivos devem-se a forças não individuais nem contingentes, mas a processos sócio-históricos e estruturais (LEGUIZAMÓN, 2007, p.3).

Pues bien, teniendo en cuenta la diversidad de teorizaciones que abarcamos en esta perspectiva, partiremos de las ideas de Castel (1997), desde un enfoque claramente durkheniano, para mas adelante esbozar las principales corrientes que se presentaron en América Latina para explicar la pobreza masiva desde un abordaje estructural, en particular las que surgen desde la teoría de la dependencia y sus diferentes vertientes.

En lo que refiere a Robert Castel (2007) partimos de las ideas presentadas en su libro “La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado” (primera edición en 1995), en el cual el autor busca comprender los procesos de desocupación y exclusión que se desarrollaron desde la década de 1970 en Europa, y especialmente en Francia. Para el sociólogo francés la crisis no era coyuntural, sino que revelaba el agotamiento de una forma particular de organizar la integración social a través de la condición salarial, y por tanto cuestionaba la base misma de la organización social. El autor argumenta en este sentido que la crisis trajo aparejada una nueva cuestión social, en tanto se cuestionan los ejes centrales de la integración social, y por tanto, de la cohesión de la sociedad.

La problematización de la pobreza en Castel (2007) forma parte por tanto de su preocupación central, que es la integración social y los lazos de solidaridad que la hacen posible en las sociedades industriales modernas¹⁰. El centro de su asunto es de qué forma estructuran las sociedades industriales el vinculo social; a través de que estatutos se fundan los lazos sociales. Lo que importa es *“pensar las condiciones de la inclusión de todos para que ellos puedan tener comercio juntos, como se decía en los tiempos de la ilustración, es decir hacer sociedad”* (Castel,1997, p.24).

Ahora bien, para analizar los procesos de integración social es necesario también comprender los fenómenos que los ponen en riesgo, es decir, se debe prestar especial atención a lo que Castel (2007) dio en llamar la cuestión social, en tanto *“aporía fundamental en la que una sociedad experimenta el enigma de su propia cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura* (Castel,1997:20). En este sentido es que los fenómenos de pauperización adquieren centralidad, como amenazas a la cohesión social generados a partir de la propia dinámica de la sociedad. Afirma Castel al respecto que *“la cuestión social se plantea explícitamente en los márgenes de la vida social, pero pone en cuestión a toda la sociedad”* (CASTEL, 1997, p.23).

La cuestión social es entonces el problema de los vínculos sociales, de como “insertar” nuevamente a los excluidos, que en el contexto de las sociedades industriales a partir del siglo XIX

¹⁰ Castel parte de la definición de solidaridad de Durkheim, entendida como “el vinculo problemático que asegura la complementariedad de los componentes de una sociedad, a pesar de la complejidad creciente de su organización. Este es el fundamento del pacto social” (CASTEL,1997, p.24).

eran a su vez jurídicamente iguales¹¹. Señala el autor que este hiato entre la organización política y el sistema económico da por primera vez lugar a lo social, que *“debía desplegarse en el espacio intermedio, restaurar o establecer vínculos que no obedecían a una lógica estrictamente económica, ni a una jurisdicción estrechamente política”* (CASTEL, 1997, p.20). Es que si *“la problemática de la cohesión no es la problemática del mercado (porque) la solidaridad no se construye en términos de competitividad y rentabilidad”* (CASTEL, 1997, p.411) la cuestión social es también la cuestión del estado, del papel que puede desempeñar para asegurar los vínculos sociales, punto sobre el que nos centraremos en el próximo apartado.

En ese espacio intermedio comienza a consolidarse hacia fines del siglo XIX el estatuto salarial, construyendo en torno de sí un creciente sistema de protección social, que aseguraba al mismo tiempo la reproducción de los vínculos sociales (mediante la protección social que partía desde el Estado) y de la economía capitalista. En tal sentido, Castel (1997) señala que la condición salarial, desacreditada en un principio por constituirse como resultado de la degradación de la condición anterior (de campesinos y artesanos, obligados a vender “libremente” la fuerza de trabajo para sobrevivir), se consolidó en la posguerra como el estatuto principal que estructuraba el vínculo social, consagrándose como fuente principal de ingresos y protección social, y cerrando la brecha de “lo social”. El estatuto salarial permitió limitar con las consecuencias últimas del capitalismo, y por tanto, asegurar la integración social.

En este contexto el trabajo pasó a significar algo más que el hecho de trabajar; se constituyó como vínculo social básico, que inscribe al individuo en colectivos sociales legítimos, otorgando reconocimiento social a partir de la interdependencia y asegurando por tanto los lazos de solidaridad. Aclara Castel (1997) que no piensa el trabajo *“en tanto que relación técnica de producción sino como soporte privilegiado de inscripción en la estructura social”* (CASTEL, 1997, p.15), *“es el vehículo concreto sobre cuya base se erigen los derechos y deberes sociales, las responsabilidades y los reconocimientos, al mismo tiempo que las sujeciones y las coacciones”* (CASTEL, 1997, p.456). No interesa por tanto el trabajo en sí mismo, sino su papel integrador a partir de la consolidación del estatuto salarial, y por tanto a partir de un tipo histórico específico de trabajo: el trabajo asalariado de duración indeterminada, con derechos y protecciones sociales, y socialmente útil. Este último punto es esencial, ya que la utilidad del trabajo es lo que asegura las relaciones de interdependencia, y por tanto, la posibilidad de formar parte de la sociedad en su conjunto (ESPÍNDOLA, 2010, p.4)¹².

¹¹ Plantea el autor que la cuestión social surge en el siglo XIX *“a partir de la toma de conciencia de las condiciones de vida de poblaciones que eran a la vez agentes y víctimas de la revolución industrial. Se difundió entonces la convicción de que había allí una amenaza al orden político y moral”* (CASTEL, 1997, p.20).

¹² “Lo que define la utilidad es precisamente la tarea que se desempeña en la división del trabajo: supone ocupar efectivamente un lugar en el mercado laboral” (ESPÍNDOLA, 2010, p.4)

A partir de este marco analítico, Castel (1997) analiza el debilitamiento del Estado de bienestar y el estatuto salarial en Europa a partir de la crisis de la década de 1970. Para el autor, el desempleo crónico, la precarización laboral y la tercerización del empleo (que redundan en la flexibilización de los derechos del trabajo) fracturan el trabajo de duración indeterminada, básico para la estructuración del estatuto salarial como eje integrador, y por tanto ponen en riesgo la estructura misma de la relación salarial y la cohesión de toda la sociedad.

De acuerdo con Castel (1997), la crisis del estatuto salarial se cristaliza en tres fenómenos: la desestabilización de los estables (aquellos sectores sociales que en determinado momento parecían estables), la instalación de la precariedad (que radica en la dificultad de acceder a un trabajo estable, llevando a establecer diversas estrategias de sobrevivencia atendiendo la inmediatez), y la desafiliación de un conjunto amplio de la población del trabajo socialmente útil, que genera la categoría de los supernumerarios, los no integrados a las estructuras duraderas de sentido¹³. Los supernumerarios corresponden al déficit de lugares ocupables en la estructura social, y por tanto son resultado de la dinámica global del sistema, y del derrumbe de la condición salarial, que constituye la nueva cuestión social. En este sentido, *“la exclusión es un efecto de ese derrumbe, que desplaza al borde de la sociedad lo que en primer plano lo hiere en el corazón”* (CASTEL, 1997, p.390)¹⁴.

Señala asimismo Castel (1997) que los desafiliados de hoy, a diferencia de los pobres del siglo XIX, no tienen lugar en la sociedad, ya que no pueden participar del trabajo socialmente útil, y por tanto no son reconocidos como parte del conjunto social. La aparición de *“inútiles para el mundo”* (como los llama el autor), remite así a categorías sociales (no individuales) que rompen con los lazos sociales de un modelo que se agota (el estatuto salarial con protecciones sociales), cuestionando la cohesión social. No se quiebra por tanto únicamente la relación salarial, sino que se fractura la posibilidad de *“pertenecer”* a la sociedad, en tanto se rompen los lazos de solidaridad que el trabajo aseguraba, vinculando a los individuos con colectivos e instituciones que producen sentido¹⁵.

Dentro de este marco conceptual, la pobreza y la exclusión son resultado de estos procesos

¹³ Castel afirma que los excluidos del siglo XIX ocupan una posición análoga a los contemporáneos, y que los procesos que producen estas situaciones son también comparables. *“La imposibilidad de procurarse un lugar estable en las formas dominantes de organización del trabajo y en los modos conocidos de pertenencia comunitaria genera a los supernumerarios antiguos y recientes, y sigue generándolos hoy”* (CASTEL, 1997, p.18).

¹⁴ En este sentido, en tanto la exclusión es el efecto final del derrumbe, se constituye como un concepto estático, que describe la consecuencia final de un proceso a partir de un modelo dual de incluidos y excluidos. De lo que se trata sin embargo para el Castel (1997) es de captar precisamente los procesos en el mundo del trabajo que generan las rupturas, y por tanto trazar los recorridos de desafiliación, de precarización y de desestabilización de los estables. Solo así se pueden captar las causas sociales de tal proceso, que involucran a toda la sociedad salarial y no solo a quienes quedan desafiliados.

¹⁵ Aclara Castel (1997) que la desafiliación, en tanto ruptura del lazo social, *“no implica ausencia de relación social sino un conjunto de relaciones particulares a la sociedad como un todo; se refiere a la ausencia de inscripción del sujeto en las estructuras que producen un sentido”* (CASTEL, 1997, p.421).

de desafiliación y vulnerabilidad, que no solo privan a las personas de recursos básicos, sino que traen aparejada la ruptura del vínculo social. Al ser producto además de la dinámica general del mercado laboral, la vulnerabilidad y la exclusión no son consideradas como situaciones particulares en las que viven determinados individuos, sino que son resultado de la dinámica global del sistema. Los sujetos que la padecen difícilmente pueden revertir su situación por si solos, y aunque alguno lo lograra no transformaría la realidad de la categoría social, al no modificar las causas que la producen. Es por ello que consideramos a Castel (2007) dentro de las explicaciones estructurales de la pobreza masiva, a diferencia de las conceptualizaciones que centralizaban su preocupación en las características individuales de los sujetos.

Ahora bien, mas allá de que el modelo analítico de Castel (1997) puede ser utilizado en diversos contextos, sus análisis se centran en las sociedades industriales europeas, y en particular en la Europa golpeada por la crisis después de treinta años de crecimiento, durante los cuales consolidaron la condición salarial y los Estados de bienestar. En América Latina la realidad histórica es muy diferente. Los procesos de producción masiva de la pobreza comenzaron a visibilizarse en las ciudades con la creciente industrialización de las décadas del '40 y '50, como resultado de grandes olas migratorias del campo a la ciudad que eran precariamente absorbidas por la industria naciente. A partir de estas décadas la pobreza alcanza visibilidad y pasa a constituirse como problema central de la sociedad, articulándose con las teorías de la modernización y el desarrollo¹⁶. Señala Leguizamón (2007) al respecto que:

No pensamento social latino-americano, a partir de 1950, quando ele se desenvolve como formulação científica, o tema da produção e reprodução da pobreza massiva foi uma problematização persistente, fortemente vinculada a reflexões sobre como se pensa a América Latina enquanto sociedade e seu vínculo com o capitalismo e os discursos sobre o progresso, modernidade e desenvolvimento” (LEGUIZAMÓN, 2007, p.4).

En suma a ello, y remarcando las diferencias con el caso europeo analizado por Castel (1997), si bien en América Latina se estructuraron sistemas de protección social de diverso alcance (que articulaban el trabajo con la protección social), la condición salarial (a partir del trabajo estable de duración indeterminada), y el Estado de bienestar, nunca se consolidaron como vinculo social básico para la mayoría de la población.

En este contexto, las explicaciones de los procesos de pauperización asumen un carácter netamente crítico del sistema capitalista mundial. Denuncian en la propia dinámica del desarrollo

¹⁶ Señala Leguizamón, que “*A idéia de desenvolvimento iniciou-se em fins da década de 1940, juntamente com a criação do sistema das Nações Unidas, do Banco Mundial e da hegemonia crescente dos Estados Unidos na geopolítica mundial (Esteva, 1996; Escobar, 1998; Sachs, 1999). (...) O dinamismo da industrialização, imperialismo e reconstrução vinculava fortemente o conceito de desenvolvimento com a satisfação de necessidades materiais, o investimento em infra-estrutura produtiva, a transformação da estrutura produtiva das economias e, portanto, com o crescimento do produto interno bruto*” (LEGUIZAMÓN, 2007, p.83).

capitalista periférico las causas de la producción masiva de pobreza, alejándose de las tesis culturalistas de la época (LEGUIZAMÓN, 2007, p.86). El debate surge desde las teorías de la dependencia, que venían a criticar el desarrollismo etapista, e insertaban a Latinoamérica en el sistema capitalista mundial. Señala Leguizamón, que *“Tratava-se, por um lado, de descrever e analisar a especificidade do desenvolvimento do capitalismo latino-americano, a pobreza era explicada não como um produto do subdesenvolvimento cultural, mas como consequência das relações de intercâmbio desigual entre países centrais e periféricos”* (LEGUIZAMÓN, 2007, p.86). La pobreza masiva se explicaba por tanto a partir de la forma particular que asumió la industrialización en Latinoamérica, incapaz de incorporar la mano de obra disponible al trabajo asalariado, y creando por tanto una masa de población excedente y con altas tasas de trabajo precario e informal.

Dentro de esta perspectiva, los abordajes mas cercanos a la tradición marxista de la estructura de clases contestan la idea de marginalidad, conceptualizando la pobreza en términos de subproletariado urbano. A partir de los planteos de Duque y Pastrana (1973), Leguizamón caracteriza a este subproletariado como:

Constituido por trabalhadores inseridos em atividades improdutivas, paraprodutivas industriais e na construção, caracterizadas pela intermitência, rotação inter-setorial e de ofícios e baixos níveis de qualificação. Também inclui os trabalhadores independentes de pouco capital. Em ambos os tipos de subproletariado, as rendas completadas pelo trabalho familiar estariam abaixo dos mínimos vitais, “beirando as margens da indigência social” (LEGUIZAMÓN, 2007. p.102).

Desde este abordaje teórico, y debatiendo con aquellos que caracterizan a los pobres por su falta de integración, se plantea que estos están totalmente integrados, pero de forma subordinada. Desestiman así las ideas de la marginalidad, fuertemente emparentadas con las tesis culturalistas de la pobreza, dando lugar a explicaciones que busquen comprender la producción de la pobreza a partir de procesos globales que les asignan lugares subordinados en la estructura social.

En forma de síntesis podemos afirmar entonces que las perspectivas que denominamos como estructurales hacen foco en la dinámica general del mercado de trabajo como el principal factor explicativo en la producción de la pobreza, y por tanto en el tipo de inserción social que logran ciertas categorías de individuos en el mercado laboral y en los sectores productivos, alejándose así de explicaciones que parten de las características individuales de los pobres como explicación causal principal.

Ahora bien, mas allá de este abordaje general en común, vale la pena señalar algunas diferencias importantes en los enfoques presentados como estructurales. Como dijimos antes, para Castel (1997) lo central es la integración social, y por tanto, si bien explica la reaparición de

“inútiles para el mundo” a partir de la dinámica laboral ante la re-estructuración del capital, se centra directamente en las consecuencias que tiene este proceso sobre el mercado laboral (los supernumerarios, la precarización). Lo importante para el autor es como integrar a las categorías sociales desafiadas, para insertarlas nuevamente en el “*continuum*” que aseguraba la condición salarial, en tanto un conjunto de posiciones sociales comparables (no iguales), compatibles e interdependientes. (CASTEL, 1997).

Por otro lado, desde las perspectivas marxistas, la centralidad está en pensar como la clase obrera, en tanto clase social, se inserta en la estructura productiva a partir de determinadas relaciones de clase, dada una determinada fase del capitalismo. No se trata de categorías sociales desplazadas por la dinámica del trabajo, sino del lugar adjudicado a las clases sociales en un determinado momento del desarrollo de las fuerzas productivas. Al contrario que para Castel (1997), para el que estar desafiado es estar por fuera de los lazos sociales básicos que aseguran la integración, los enfoques de clase insertan la realidad de la precarización en la estructura social misma y sus formas de explotación. En tal sentido, el concepto de subproletariado cuestiona directamente la idea de la desafiación de Castel, al afirmar que incluso en la precariedad absoluta los trabajadores están insertos en la sociedad y en sus mecanismos de explotación, como resultado de la inserción subordinada de determinadas clases sociales en la estructura productiva.

No existe entonces desde esta perspectiva un corte en el *continuum* social, sino que la estructura social es contradictoria en sí misma: no existe tal *continuum*, ni siquiera entre aquellos que están integrados, sino una yuxtaposición contradictoria de intereses objetivos entre clases sociales. En este sentido, los autores latinoamericanos de perspectiva estructural están preocupados por las formas concretas que asume la explotación capitalista en la periferia y en cómo se estructuran las relaciones de clase en el mercado laboral, y no en la búsqueda de restablecer los lazos sociales, que desde este abordaje ocultan los procesos de explotación que causan la precariedad laboral.

Si bien las diferencias marcadas pueden parecer una cuestión de simple nomenclatura, representan en verdad formas diferentes de pensar la realidad social, y en particular, la estructura social. Hablar de integración o de explotación, conlleva a pensar el problema central desde diferentes ángulos, y por tanto, problematizar en definitiva asuntos diferentes. Antes que desafiados, los pobres pertenecen a una clase social que se inserta de forma subordinada en el mercado laboral como resultado de procesos concretos de explotación capitalista, y por tanto, la integración social no es para esta perspectiva el problema central, sino la explotación de la clase trabajadora y sus condiciones de reproducción.

Estas aclaraciones (junto a las diferencias señaladas anteriormente entre los enfoques estructurales y los que se centran en los individuos), nos permiten diferenciar mas claramente las

perspectivas, y con ello comprenderlas mas cabalmente en sus planteos y sus alcances, ya que una teoría es, antes que todo, las preguntas que se formula y aquellas que deja sin formular. En este sentido, las perspectivas teóricas que orientan las lógicas de las políticas hacia la pobreza, y en particular las Asignaciones Familiares de Uruguay (AFAM), no solo nos permiten comprender mejor los objetivos de la política, sino también analizar los alcances y limites que su propia lógica impone, y que otras perspectivas se encargan de señalar.

Ahora bien, es claro que para analizar una política no basta con comprender su lógica, sino que es necesario analizar de qué forma se inserta en el conjunto de políticas que un determinado Estado construye y moviliza para la solución de un determinado conjunto de problemas, en nuestro caso la pobreza. Por ello presentamos a continuación la perspectiva utilizada para analizar las políticas sociales, para después sí poder analizar de qué forma son repropriadadas y articuladas las concepciones de pobreza presentadas (muchas veces de forma contradictoria y ambigua), orientando una política particular, en nuestro caso la AFAM-PE.

1.2. POLITICAS SOCIALES

Una vez presentados los abordajes sobre la pobreza que tomaremos en cuenta, es pertinente explicitar que entendemos por políticas sociales, cuáles son sus funciones, como se inscriben dentro del aparato estatal y cuáles son sus principales paradigmas. Para ello definimos primeramente a las políticas públicas, prestando atención al proceso por el cual una cuestión se torna un problema social y recibe una respuesta del estado. A continuación, como una de las modalidades de políticas públicas, planteamos el abordaje utilizado para analizar las políticas sociales, para finalmente describir el surgimiento y estructura de las políticas de transferencia de renta condicionadas no contributivas (PTC en adelante), como un tipo específico de política focalizada surgida específicamente para combatir la pobreza. Con estos elementos pretendemos enmarcar el análisis de la AFAM en Uruguay, tanto en lo que tiene que ver con los procesos de construcción de la política, como en su inscripción institucional y su estructura.

1.2.1. Políticas públicas y agenda política

Las políticas públicas pueden ser definidas como un conjunto de acciones y decisiones que parten desde los gobiernos para influir sobre una problemática particular. En este sentido las políticas publicas se conforman como un *“un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención*

y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema” (SÁEZ, 1997, p.2). Así adquiere particular importancia la formulación de la agenda política, que problematiza algunas cuestiones y deja por fuera a otras. Cobran entonces especial relevancia los procesos pre-decisionales en las políticas públicas, ya que son los que determinan que asunto es importante (y por tanto proclive a una acción estatal), y que soluciones son las mejores y más deseadas, reduciendo el ámbito de las posibles alternativas a considerar (SÁEZ, 1997, p.5).

El análisis de estos procesos es abordado por Capella (2006) en su artículo “Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas”, a partir de la teoría de los múltiples flujos de Kingdon (2003)¹⁷. Señala la autora que Kingdon (2003) considera las políticas públicas como un conjunto de procesos formado por cuatro etapas “o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas, a partir das quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão” (CAPELLA 2006, p.25). Al concentrarse en los procesos pre-decisionales, Kingdon (2003) presta especial atención a las primeras etapas: la formulación de la agenda y de las alternativas.

La primera es entendida como el conjunto de asuntos sobre los cuales el gobierno o personas ligadas al mismo concentran su atención en un determinado momento, es decir, como el conjunto de problemas considerados prioritarios de atención (CAPELLA, 2006, p.26)¹⁸. Sin embargo, como señala Sáez (1997) los problemas no son dados de por sí:

Actores distintos entenderán el problema planteado de manera diferente, reflejando en sus respectivas definiciones sus propios intereses y valores (...) Desde este punto de vista, la definición de problemas es ante todo una cuestión política (...) Las definiciones, a pesar de su posible apoyo técnico y estadístico no son asépticas ni objetivas (SÁEZ, 1997, p.5).

Por tanto, una cuestión (entendida como una situación social percibida) no se transforma en problema para el gobierno solo por su relevancia objetiva, sino a partir de ser considerada y definida por los formuladores de política (CAPELLA, 2006, p.26). Es que como menciona Sáez, el conjunto de problemas que preocupan a la sociedad (agenda sistémica) es más amplio que el que recibe atención por parte del estado y el gobierno (agenda política), dentro de los cuales solo algunos tienen prioridad para la acción pública (SÁEZ, 1997, p.7).

En este sentido, para analizar cómo una cuestión pasa a ser considerada como problema para

¹⁷ Si bien el modelo se plantea como objetivo comprender la dinámica de la política pública en EEUU, Capella (2006) señala su capacidad explicativa para comprender los procesos de construcción de las agendas políticas y las alternativas, centrales en la formulación de políticas públicas.

¹⁸ Al respecto, Sáez señala que si bien la inclusión de un problema en la agenda es una condición necesaria, pero no suficiente, para que éste de lugar a una política pública que intente solucionarlo o atenuarlo. (Sáez, 1997, p.7)

el Estado, el modelo de Kingdon (2003) propone analizar tres flujos decisivos, que con relativa independencia determinan la formulación de los problemas y sus alternativas: el flujo de los problemas, el de las soluciones y alternativas, y el de la política (KINGDON, 2003, *apud* CAPELLA, 2006, p.26). Los primeros, si bien como se dijo son siempre interpretaciones y recortes de la realidad, tienen un componente objetivo que se muestra a través de indicadores empíricos, eventos, crisis o símbolos.

Por otro lado, el flujo político “propriadamente dicho”, es el que determina, en consonancia con la relevancia de los problemas, cuales son objeto de la intervención estatal, y por tanto, de las políticas públicas. Se basa en coaliciones de negociación política, determinadas por el “humor nacional”¹⁹, las fuerzas políticas (sindicatos, partidos, grupos de interés, movimientos sociales), y los cambios en el gobierno, los cuales constituyen para Kingdon (2003) *apud* Capella (2006) el principal factor de cambio en las agendas políticas. En este sentido, señala el autor que cuando el flujo de los problemas y las políticas convergen se abren posibilidades de cambio en la agenda política, permitiendo la problematización de nuevas cuestiones, la restricción de otras, o la redefinición de problemas que ya son parte de la agenda (KINGDON, 2003, *apud* CAPELLA, 2006, p.29).

Finalmente, el flujo de las alternativas parte de comunidades de ideas formadas por especialistas²⁰, que comparten preocupaciones sobre determinadas áreas, y no están necesariamente desarrolladas para resolver un problema ya planteado. Cuando una cuestión es problematizada, se recurre a conjuntos de soluciones disponibles en estas comunidades de ideas, dentro de las cuales se escojen las alternativas para la acción pública. Para Kingdon (2003) *apud* Capella (2006) se trata de un proceso de selección competitivo de ideas, por el cual:

Algumas ideias sobrevivem intactas, outras confrontam-se e combinam-se em novapropostas, outras ainda são descartadas (...) as ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas” (CAPELLA, 2006, p.27).

Como resultado, partiendo de un conjunto amplio de alternativas posibles, solo un pequeño número emerge como alternativa a ser considerada efectivamente por los participantes del proceso decisorio (CAPELLA, 2006, p.27). Para el modelo, por tanto, las ideas tienen un papel central en la

¹⁹ Es caracterizado por Kingdon, como una situación en la cual diversas personas comparten algunas cuestiones durante un tiempo determinado. El humor nacional, al decir de Capella (2006), “*possibilita algo semelhante ao “solo fertil” para algumas idéias “germinarem” (...)* A percepção, pelos participantes do processo decisório, de um humor favorável cria incentivos para a promoção de algumas questões e, em contrapartida, pode também desestimular outras ideias” (CAPELLA, 2006, p.29).

²⁰ Dentro de la categoría de especialistas, Capella (2006) menciona a modo de ejemplo a investigadores, asesores parlamentarios, académicos, funcionarios públicos y analistas pertenecientes a grupos de interés (CAPELLA, 2006, p.28)

elección de alternativas, *“longe de serem meras desculpas ou racionalizações, são parte integrais do processo decisório dentro e em torno do governo”* (KINGDON, 2003, p.125, *apud* CAPELLA, 2006, p.28).

El modelo de Kingdon llama la atención entonces sobre la importancia de la lucha de las ideas y las definiciones en el proceso de formulación de políticas públicas, haciendo especial hincapié en como son conceptualizados los problemas y las alternativas presentadas y seleccionadas, dando lugar después a la movilización de los recursos del gobierno. Precisamente este es el punto central que queremos rescatar de este enfoque para nuestro análisis de las políticas sociales. Comprender como se definen los problemas y las alternativas nos permite entender que pretenden las políticas concretas, sus objetivos y sus alcances, y analizar sus impactos por lo que se proponen, así como develar aquello sobre lo que no quieren ni se plantean actuar. En este sentido, nuestro interés es develar y explicitar como las políticas públicas problematizan la pobreza, con qué cuerpo de ideas, desde que dimensiones del problema, y por tanto, que soluciones y recursos moviliza el gobierno al respecto. Ahora bien, es necesario para ello definir que entendemos por políticas sociales y de qué forma se presentan dentro del aparato estatal, por lo que presentamos a continuación una breve definición de las mismas y de los sistemas institucionales donde se inscriben.

1.2.2 Políticas sociales: definiciones y paradigmas

Dentro del conjunto de las políticas públicas nos interesan en particular las políticas sociales, definidas por Andreacci y Repetto (2006) como:

Todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado-nación); y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos. Suelen comprenderse así los grandes universos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social. (ANDREACCI Y REPETTO, 2006, p.2)

Este conjunto de políticas sociales puede ser agrupado, como señalan Andreacci y Repetto (2006), en tres grandes modalidades: las políticas de trabajo, los servicios universales, y las políticas asistenciales (ANDREACCI Y REPETTO, 2006, p.2)²¹. Las primeras refieren a aquellas políticas que regulan e intervienen sobre las condiciones del trabajo asalariado, ya sea regulando las condiciones y formas en que se establece el contrato laboral, como estableciendo sistemas de

²¹ Señalan Andreacci y Repetto (2006) que si bien en la práctica estas modalidades tienen efectos combinados, son conceptualmente diferenciales (ANDREACCI Y REPETTO, 2006, p.2)

seguros capaces de atender a los trabajadores ante los vaivenes de los ciclos económicos y de la vida activa (la seguridad social). Por otro lado, las políticas de servicios universales aseguran servicios básicos y necesarios para la reproducción del capitalismo, como los sistemas educativos, la salud pública, y la infraestructura social básica (saneamiento, transporte, seguridad, vivienda, etc.) Finalmente, las políticas asistenciales buscan intervenir sobre los sectores de la población que no logran condiciones mínimas de vida a través de un conjunto de mecanismos de transferencia de bienes y servicios (ANDREACCI Y REPETTO, 2006, p.3). Este conjunto de políticas sociales conforma en cada Estado esquemas de protección institucionalizados, que llamaremos, en términos de Andersen (1993), *matriz de bienestar*, o sistema de protección social.

Ahora bien, en tanto intervienen sobre las condiciones de reproducción e integración social, las matrices de bienestar se articulan necesariamente con el mercado y la familia, en tanto constituyen los otros mecanismos centrales de distribución de recursos y servicios para la reproducción y la integración social (ANDERSEN, 1990). Estas tres esferas de distribución coexisten en el capitalismo bajo el predominio del intercambio mercantil, y por tanto interesa especialmente en que medida el Estado interfiere y modifica este predominio, delimitando los límites de lo público y lo privado.

Las matrices de bienestar se definen por tanto a partir del papel que asume el Estado ante las diferentes esferas de la reproducción y la integración social, a través de estrategias concretas de regulación del mercado y de distribución de bienes y servicios. En este sentido, las matrices se diferencian por el tipo de prestaciones que ofrecen (y cuales dejan libradas al mercado), por la cobertura y el alcance de las mismas (universales o focalizadas), por sus criterios de acceso (contributivas o no contributivas), así como por los niveles de gasto público y su distribución sectorial.

Asimismo consideramos importante analizar el carácter desmercantilizador de las políticas sociales, entendido como el grado de independencia de los trabajadores con respecto al mercado, y por tanto a las relaciones laborales, para cubrir las necesidades de la reproducción e integración social. Las matrices de bienestar determinan entonces diferentes niveles de mercantilización, y por tanto, diversos grados en los que los trabajadores dependen, en parte o enteramente, de la venta de su trabajo para lograr satisfacer sus necesidades (ANDERSEN, 1990, p.60).

Podemos decir entonces que desde esta perspectiva las políticas sociales no son sólo políticas públicas que responden a la prioridad de una problemática en momentos determinados, tal como enfatizan los abordajes presentados anteriormente. Mucho más que eso, forman parte del desarrollo mismo de los estados capitalistas y de las relaciones entre capital y trabajo, determinando formas de distribución de bienes y servicios básicos para la reproducción y la integración social, y por tanto determinando las condiciones de vida de la clase trabajadora

En este sentido, autores como Cohen y Franco (2005), Andreacci y Repetto (2006), y Cecchini y Martinez (2011), plantean que las matrices de bienestar de los Estados capitalistas se inscriben en etapas históricas sucesivas en el marco de modelos de acumulación concretos, que delimitan el lugar de las políticas en la reproducción e integración social. Se distinguen para los autores tres grandes momentos: la etapa previa a la gran depresión de 1929; la fase de la industrialización y crecimiento económico hacia adentro, que se extiende hasta la década de 1980; y la etapa de la economía de mercado y del capital financiero globalizado, a partir de las últimas dos décadas del siglo XX. En torno de estas etapas de acumulación capitalista, Andreacci y Soldano (2006) distinguen tres grandes periodos históricos que determinan el desarrollo de las políticas sociales:

Durante el primero, la política social se ordena alrededor del imperativo de expansión del mercado de trabajo capitalista y de homogeneización sociocultural del Estado-nación. La denominaremos *política social del Estado capitalista clásico*. Durante el segundo, la política social adquiere los caracteres propios a la constitución del estatus de los asalariados y los mínimos universales de condiciones de vida garantizados por el denominado Estado Social o Estado de Bienestar. Llamémosla entonces *política social del Estado social*. Durante el tercero, aún en desarrollo, la política social gestiona la flexibilización y precarización del empleo, la transformación de los seguros sociales y las instituciones universales en cuasi mercados, y la expansión de los dispositivos de detección de, intervención sobre, y neutralización de los conflictos provenientes de los grupos de riesgo. La llamaremos *política social del Estado capitalista neoclásico* (ANDREACCI Y SOLDANO, 2006, p.24).

Ahora bien, más allá de que las intervenciones de la política social comienzan en el *Estado capitalista clásico*, la política social basada en el trabajo asalariado se consolida como complejo institucional coherente e integrado en las políticas del Estado social. Esta segunda etapa comienza con la depresión de 1929 y se consolida a partir de la posguerra. Se caracteriza “*por el desarrollo de un modelo de industrialización por sustitución de importaciones, con crecimiento hacia adentro y en el que se le da importancia a la planificación estatal*” (CECCHINI Y MARTINEZ, 2011, p.29). En este sentido se destaca en este paradigma el papel central del Estado, tanto regulando el mercado como expandiendo los servicios públicos y el gasto social.

La matriz de bienestar de esta etapa se caracterizó por la direccionalidad y centralidad del Estado, así como por tener una cobertura de tipo universalista, que articuló la protección social a partir del trabajo regular y formal, por tiempo completo y con pocos cambios de puesto y actividad. Las redes de seguridad social dependieron así de las redes de seguridad laboral, interviniendo sobre la seguridad en el ingreso (salario mínimo, subsidio a los desocupados, asignaciones familiares), sobre la estabilidad del trabajo (legislación laboral, estabilidad del contrato de trabajo), y sobre las condiciones del empleo, asegurando además la representación de los intereses del trabajo (mediante el derecho a la negociación colectiva y la organización sindical) (LO VUOLO, 1998, p.158).

Asimismo, en esta etapa se expandieron los servicios universales y la infraestructura social básica para asegurar umbrales mínimos de ciudadanía, transfiriendo recursos simbólicos y técnicos a través del sistema educativo, así como prestaciones básicas y universales de salud pública. En lo que tiene que ver con las políticas asistenciales, la generalización de las relaciones salariales y la protección social que la complementaba buscaron reducirlas a un rol marginal, para atender temporalmente a aquellas personas que todavía no se incorporaban al empleo formal, y particularmente a aquellos que no podían incorporarse al mercado laboral por su condición (como deficientes, enfermos o menores abandonados) a través de transferencias de bienes y prestaciones de servicios (ANDREACCI, 2006, p16).

Ahora bien, tal como dijimos el Estado social articulaba la protección social en torno al trabajo formal, y por tanto a partir de prestaciones de base contributiva, lo que por un lado consolidó el estatuto salarial, tal como menciona Castel (1997), pero por otro resultó en serias limitaciones de cobertura en aquellos países que no alcanzaban el pleno empleo. Dentro de estos ubicamos el caso de los países de América Latina, que contaba con mercados laborales deficitarios y altos índices de informalidad y desocupación, a lo que se le sumaban Estados deficitarios y con escasos recursos.

En tal sentido, Filgueira (1998) diferencia entre tres tipos de Estados sociales en América Latina entre 1930 y 1970/80: universalismo estratificado (Uruguay, Argentina, Chile), regímenes duales (Brasil, México), y regímenes excluyentes (República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador), en base a los niveles de cobertura, el gasto total y su distribución sectorial. Los primeros logran incorporar a la mayoría de la población, pero de forma estratificada (en tipo y calidad de los beneficios), en los dualistas se tiende a excluir a la mitad de la población, y en los últimos, los beneficios de la política social son un privilegio de una minoría (FILGUEIRA, 1998, *apud* ANDREACCI Y REPETTO, 2006, p.11)

Dialogando con esta clasificación, Andreacci y Repetto (2006) señalan que América Latina aparece como una sociedad de tres tercios (metafóricamente, ya que las cantidades varían histórica y nacionalmente): una parte de la población logra acceder a una serie de coberturas y beneficios de calidad, sobre todo por recursos personales, pero con apoyo del Estado, otra parte accede a una protección provista directamente por el Estado (cuya calidad es media o baja), y un último tercio, que no tiene asegurado un umbral mínimo de vida por medio de las políticas del estado, salvo por intervenciones efímeras de las políticas asistenciales (ANDREACCI Y REPETTO, 2006, p.11).

El Estado social por tanto nunca terminó de consolidarse en América Latina, lo que llama la atención sobre la importancia de analizar las formas históricas en que se desarrollan los sistemas de protección social en cada contexto, utilizando los modelos teóricos apenas como referencias posibles para el análisis concreto. De igual manera, la crisis que sacudió el modelo del Estado social

hacia la década de 1970 y los nuevos paradigmas que surgen a partir de allí, deben analizarse en su lógica general para después estudiar la particularidad histórica de cada país.

Hacia mediados de la década de 1970 el Estado social entra en crisis junto al modelo de crecimiento económico que lo sustentaba, como resultado de la reestructuración productiva y financiera del sistema capitalista global. Señala Lo Vuolo (1998) que esta crisis puede ser caracterizada por los procesos de recesión con inflación, que devienen en crisis fiscales de los estados, estrechando los márgenes de la política fiscal y monetaria para mantener la demanda efectiva; por las transformaciones en la división internacional del trabajo y la organización del capital (preeminencia del capital financiero), que conllevan nuevas formas de organizar la producción a escala mundial y transnacional; por la aceleración del cambio tecnológico (que ahorra mano de obra y transforma las condiciones de organización del trabajo); y finalmente, como consecuencia de estas transformaciones, por el crecimiento del desempleo estructural y la precarización laboral, que busca establecerse como norma del empleo en la nueva fase del capital (LO VUOLO, 1998, p.159).

En este contexto, los Estados capitalistas (centrales y periféricos) tuvieron que hacer frente a las múltiples facetas de la crisis, dentro de las cuales destacamos por sus consecuencias sobre la matriz de bienestar, al déficit fiscal y financiero, el desempleo masivo, y la degradación de la condición salarial. En tanto el déficit fiscal minaba las bases económicas de la matriz del Estado social, la crisis del trabajo asalariado formal, ante la precarización laboral y el desempleo creciente, cuestionaban la centralidad del trabajo como articulador de la protección social, en tanto dejaba por fuera del sistema a un número creciente de trabajadores (LO VUOLO, 1998).

En el caso de América Latina, la crisis de la deuda en los primeros años de la década de 1980 agravó aún más la crisis fiscal e inflacionaria que la región acarrearba desde la década del '70, lo que produjo severas restricciones fiscales y una fuerte dependencia del financiamiento externo en el corto plazo. En este contexto se consolidaron desde mediados de la década del '80, y con mayor fuerza desde 1990, las ideas neoliberales, que pregonaban como política económica central el control de los precios y la reducción del gasto público, atacando así las consecuencias macroeconómicas más visibles de la crisis, el déficit fiscal y la inflación.

El paradigma emergente planteaba la necesidad de responder a las nuevas exigencias del capital financiero a través de un conjunto de reformas estructurales que redefinieran el peso financiero y fiscal del Estado, así como su rol regulacionista. Se pregonaba la desregulación del mercado, la flexibilización financiera, comercial y laboral²², así como la disminución radical de la

²² La flexibilización laboral buscaba mantener los salarios en niveles bajos y evitar las rigideces del mercado laboral, bajando los costos laborales para las empresas y mejorando su competitividad ante los vaivenes de los ciclos económicos (LO VUOLO, 1998, p.163).

intervención estatal y del gasto público en todos los campos (ALVAREZ-MIRANDA, 1996). Las funciones del Estado debían ser por tanto reformuladas y llevadas al mínimo necesario: control de la oferta monetaria y de la estabilidad fiscal, asegurar infraestructura y servicios públicos básicos, justicia y seguridad pública. Dentro de dichas funciones, el control de la inflación se transformó en la meta macroeconómica principal del Estado, dejando que el empleo y los ingresos laborales se ajustaran a sus niveles naturales (LO VUOLO, 1998, p.163). Como menciona Lo Vuolo (1998), *“el control de la inflación paso a ser una preocupación mas acuciante que la garantía de empleo”* (LO VUOLO, 1998, p.160), y la protección social.

En lo que nos concierne, desde el paradigma neoliberal se acusaba al Estado social de agravar la crisis fiscal al mantener un elevado gasto publico, y de producir rigideces en el mercado laboral que encarecían la producción e inhibían la adaptación rápida de las empresas a los ciclos económicos, hechos que perjudicaban directamente su competitividad en el mercado internacional. Señalan Andreacci y Repetto (2006) al respecto, que en América Latina dicha perspectiva remarcaba *“en primer lugar, que las dificultades fiscales y el freno al desarrollo económico de los años '80 se debían al fallido rol del Estado como agente central de asignación de recursos económicos y sociales”* (ANDREACCI Y REPETTO, 2006, p.12), atribuyendo la responsabilidad de la crisis *“al agotamiento del modelo desarrollista, mas o menos cepalino, que incluía una fuerte y amplia presencia estatal”* (ANDREACCI Y REPETTO, 2006, p.12).

Con respecto a las políticas sociales en particular, la crisis del Estado social y la emergencia del neoliberalismo dieron lugar a un nuevo modelo de matriz de bienestar, a partir de la redefinición del papel del mercado y del Estado. En este sentido, plantea Vilas (1997) que:

En esa teoría no se contempla un lugar particular para la política social ni para la política económica -salvo esta en un momento inicial de aplicación del modelo-, ya que una y otra constituyen intervenciones del estado en el mercado y plantean, según este enfoque teórico, distorsiones en su funcionamiento (...) La política social es encarada como un conjunto restrictivo de medidas orientadas a compensar los efectos inicialmente negativos del ajuste macroeconómico (VILAS, 1997, p .931)

Afirma Lo Vuolo (1998) al respecto, que *“todos los elementos que configuraban la red de seguridad laboral y social se transformaron en “costos” y “rigideces” para el racional desenvolvimiento de los negocios”* (LO VUOLO, 1998, p.160). Se proponía entonces el desmantelamiento de la red de seguridad laboral y del carácter universalista de las políticas sociales, reemplazándolas por políticas residuales que focalizaran la red de seguridad social en intervenciones puntuales de emergencia (*“operaciones de salvataje”*), que por tanto fueran temporales, focalizadas y con prestaciones mínimas.

El paradigma neoliberal planteaba entonces transformar todas las modalidades de la matriz

de bienestar del Estado social. En lo que refiere a las políticas laborales ya mencionamos que el Estado debía retirarse, desregulando el mercado laboral para dejar que fluctúe en torno a las leyes del mercado. En cuanto a las políticas de servicios universales, se impulsaba su tercerización y privatización (total o parcial) con el fin de reducir el gasto público y fomentar la eficiencia y la calidad a través de la competencia entre diversos prestadores de servicio. Nótese que en este paradigma el sector privado es dotado de valores de gestión y eficiencia, así como se piensa que la competencia llevará a equilibrios de precios y servicios a partir de la oferta y la demanda, mejorando además la calidad de los servicios, ante la necesidad de “convencer” a los clientes. Dentro de este marco de ideas, los pagos parciales en servicios públicos y/o la tercerización de los mismos (como en salud y educación), la privatización de la seguridad social, y la tercerización de servicios básicos (agua, saneamiento, luz eléctrica, etc.) se tornan alternativas necesarias (ANDREACCI, 2006).

Por último encontramos a las políticas asistenciales, que cobran una especial importancia en la matriz, llamada justamente como *neosistencialista* por Andreacci (2006) en la clasificación antes presentada. Se pregonaba la formación de una red de asistencia mínima, de cobertura focalizada, que cubriera en carácter transitorio a aquellos individuos que no lograban niveles mínimos de subsistencia a través del mercado laboral. Las prestaciones (comúnmente basadas en transferencias de renta y de servicios) se orientaban entonces a quienes teniendo condiciones para trabajar no pudieran hacerlo, o a quienes trabajando igualmente no lograban niveles mínimos de vida, diferenciándose, como señala Castel (1993) de las políticas asistenciales tradicionales, que cubrían a quienes no podían trabajar por sus condiciones físicas o psicológicas. Aunque desde el discurso neoliberal se pretendía que estas políticas funcionaran como salvaguarda de emergencia entre tanto el mercado no lograra crecer, de hecho funcionaron, en el mejor de los casos, como sostenes mínimos de necesidades sociales ante la crisis del trabajo formal y la desestructuración de la matriz del Estado social, que empeoraba aún más las condiciones de la clase trabajadora.

Debemos señalar finalmente que los criterios de desestatización, descentralización y focalización atraviesan toda la propuesta neosistencialista. Señalan al respecto Andreacci y Repetto (2006) que:

La desestatización implicó la transferencia parcial o total de responsabilidades del Estado a actores privados, la descentralización produjo una reorganización de los servicios públicos y sociales que favorece el crecimiento de la responsabilidad relativa de los Estados subnacionales, y la focalización, por último, implicó un cambio de objetivo de la política social, del ciudadano como receptor por derecho, al grupo o zona de riesgo como receptor estratégico (ANDREACCI Y REPETTO, 2006, p.14)

Estos tres ejes (desestatización, descentralización, y focalización) de las políticas sociales neoliberales, produjeron para Andreacci y Repetto (2006) dos grandes efectos: la remercantilización

del bienestar, que produce a su vez una reasimilación de la lógica de la integración social a la lógica del mercado; y una desuniversalización de la política social, que implicó crecientes diferenciaciones según clivajes geográficos, ocupacionales y sectoriales (ANDREACCI Y REPETTO, 2006, p.14). Como señala el autor, en el contexto del mercado de trabajo de América Latina, altamente excluyente, estratificado y precarizado, tanto la remercantilización como la desuniversalización de la protección social operaron para reproducir la desigualdad de oportunidades económicas en desigualdad de acceso a servicios sociales y bienes básicos para la reproducción social²³.

Como consecuencia de ello, hacia finales de la década de 1990 el modelo neoasistencialista de políticas sociales fue alvo de múltiples críticas (ANDREACCI Y REPETTO, 2006, p.13). Estas se enmarcaban en la crítica más general del modelo neoliberal, que ponía en el centro de la discusión nuevamente el rol del Estado en las relaciones económicas y sociales, y por tanto, su relación con los modelos de desarrollo y los regímenes de bienestar. En este sentido, si como mencionan los autores los cambios entre cada etapa son producto de transformaciones sustantivas en las relaciones de poder, y en los contextos políticos y económicos globales, así como del agotamiento del modelo anterior (ANDREACCI Y REPETTO, 2006, p.17), cabe preguntarse en qué medida nos encontramos ante un nuevo período histórico, que redefine los límites y roles de Estado, y por tanto, los paradigmas de las políticas sociales, en el marco de los gobiernos progresistas de la primera década del siglo XXI. Señalan Andreacci y Repetto (2006) al respecto que:

Cabe preguntarse en qué medida existe en América Latina una confluencia de desilusión con la etapa histórica anterior y una nueva relación de fuerzas sociales y políticas. El interrogante no es antojadizo, ni es un mero ejercicio de abstracción analítica. Implica, simplemente, explorar desde un cierto ángulo las condiciones de oportunidad para que un universalismo de nuevo tipo alcance protagonismo en materia de política social en los países de la región (ANDREACCI Y REPETTO, 2006, p.17)

En este sentido, Cecchini y Martínez (2011) proponen agregar una cuarta etapa (aún en desarrollo) a las ya mencionadas. Los autores plantean que actualmente coexisten elementos de dos enfoques de política social en la región, que combinan las ideas de capital humano y de transmisión intergeneracional de la pobreza, junto con un enfoque de derechos y garantías de ciudadanía, tomando así elementos de los paradigmas del Estado social y del Estado neoasistencialista (CECCHINI Y MARTINEZ, 2011, p.29). En el marco de esta yuxtaposición de paradigmas, y a pesar de tratarse de una etapa en proceso de desarrollo, los autores plantean algunos elementos que la caracterizan:

²³

No ahondaremos sin embargo en las críticas al modelo neoliberal en este momento, ya que serán retomadas y profundizadas en el análisis concreto de las políticas de transferencia de renta en Uruguay, atendiendo las especificidades del caso histórico nacional.

Por un lado, la tensión entre universalismo y focalización vuelve a la agenda, pero se integra en la idea de focalizar recursos para universalizar derechos o mínimos sociales (CEPAL, 2000; Ocampo, 2001), ya no productos iguales para todos ni solo para algunos, sino políticas universales con servicios diferenciados según la variedad de necesidades y brechas de una población heterogénea. Así, no solo las diferencias socioeconómicas sino las étnicas y culturales, de género, edad y lugar de residencia empiezan a considerarse variables centrales en los aspectos sustantivos y administrativos de dicha política. Por otra parte, se potencia la preocupación por la calidad de servicio (objetiva y subjetiva) y los principios de efectividad y eficiencia, así como por generar sinergias en las redes de atención y protección. En términos de actores, se mantiene, sino se potencia, la articulación público-privada, en que tanto las organizaciones de ambos sectores, las organizaciones no gubernamentales y otras instituciones de la sociedad civil participan. Sin embargo, el Estado potencia su papel regulador, asumiendo progresivamente un carácter de garante, no necesariamente proveedor pero tampoco solo subsidiario (CECCHINI Y MARTINEZ, 2011, p.33).

Si bien los autores señalan que los enfoques diferenciales que sustentan esta nueva etapa no son excluyentes entre sí, llaman la atención de analizar de qué forma se articulan y si existe preeminencia de uno de los dos paradigmas, para discernir las características que asume esta combinación en cada país.

Pues bien, es menester señalar en este momento la generalidad de las etapas presentadas, ya que si bien permiten conceptualizar paradigmas generales, a la manera de tipos ideales weberianos, estos deben ser sopesados en el marco de los desarrollos históricos de cada país y cada región, para comprender las particularidades de cada caso, y la diversidad (muchas veces con diferencias notorias y relevantes) de formas históricas que se engloban bajo el mismo periodo histórico y modelo teórico. Los modelos generales y los estudios concretos por tanto se complementan: los primeros nos ofrecen herramientas que sirven como referencia sobre lógicas globales, y los análisis históricos particulares nos permiten comprender la complejidad de las realidades históricas, y la opacidad de estos mismos modelos.

Por ello es necesario interpelar estos paradigmas a partir de los procesos históricos y políticos particulares, analizando de qué forma se concretan las transformaciones del Estado social hacia un paradigma de políticas basado en el modelo del Estado neoclásico, y en la contemporaneidad, hacia un nuevo paradigma incipiente. No se trata igualmente de analizar únicamente de qué forma cambian los modelos de políticas sociales, sino de comprender la profundidad de las transformaciones, y el papel que se le asigna en cada caso con respecto al mercado, ya sea regulando o alterando su relevancia para la reproducción social y la integración, y por tanto, modificando las formas en que es comprendida la pobreza y sus posibles soluciones.

La profundidad de los cambios, los recorridos históricos particulares y la yuxtaposición de paradigmas, deben ser analizados por tanto a partir de la especificidad histórica, utilizando como herramienta los modelos presentados, que nos permiten sopesar las transformaciones y comprender las lógicas y estrategias globales que presentan las políticas sociales de un país, en un determinado

momento histórico. Vale señalar además, que si bien es cierto que los modelos nunca se presentan en estado puro, sino que se yuxtaponen, es importante intentar comprender cuál de ellos determina el rumbo general de las políticas sociales, o al menos, de qué forma se articulan las diferentes perspectivas, en que grados, con que objetivos y con que escala de prioridades. Precisamente es en el marco de las matrices de bienestar presentadas, y sobre todo en aquellas que se yuxtaponen en la contemporaneidad, que surgen y se consolidan las políticas de transferencia condicionada (PTC), dentro de las cuales ubicamos a las AFAM-PE. Nos abocaremos entonces en la siguiente sección a describir el surgimiento, los objetivos y la estructura de este formato de políticas sociales.

1.2.3. Las Políticas de Transferencia Condicionada

Las políticas de transferencias condicionadas no contributivas (PTC) surgen en América Latina a finales de los años '90 y se expanden rápidamente por todo el continente en la década siguiente, siendo las AFAM (posteriores a la reforma del 2004) de Uruguay un ejemplo de ello. Sin embargo vale señalar que las políticas de transferencia monetaria no contributivas surgen en la región ya en la década de 1980, como parte de la receta de la reforma social del Estado neoasistencialista²⁴.

Señala al respecto Midaglia (2011), que se pueden identificar tres “oleadas” de este formato de políticas de transferencia en la política social latinoamericana en las últimas décadas. La primera va desde los años '80 hasta inicios de los '90, en la cual prevalecieron propuestas sociales de naturaleza compensatoria y transitoria, dirigidas esencialmente a los sectores sociales de extrema pobreza (Midaglia, 2009). Una segunda etapa en los años '90 que modificó las anteriores dándoles cierta permanencia, y diversificando las intervenciones, en busca de abarcar diferentes dimensiones de la pobreza (no solo la pobreza de ingresos). En esta etapa se incorporan nuevos segmentos sociales, si bien la focalización se mantiene. Finalmente una tercera fase que surge a finales de la década de 1990, donde se consolidan las intervenciones anteriores y se proyectan un conjunto de nuevas políticas de alcance nacional centradas en las Transferencia Condicionada de Renta a los hogares pobres, ampliando aun más la cobertura y las prestaciones, fomentando el desarrollo del capital humano e inscribiéndolas en nuevas instituciones estatales. (MIDAGLIA, 2011, p.226). En este

²⁴ Como se mencionó antes, se pregonaba desde el neoliberalismo el recorte del gasto social y de la intervención estatal, y por tanto la política social debía focalizarse en quienes más lo precisaban, a través de intervenciones emergenciales y temporales. La focalización permitía además llegar a quienes no cubría el Estado social (al centrarse en el trabajo formal), y en este modelo (que suponía la reducción del gasto público social sectorial y universal), adecuarse a su vez a los parámetros de disciplina fiscal y reducción del Estado. En este contexto, al decir de la CEPAL (2010) las políticas de transferencia no contributiva surgían “*como un instrumento de política social para “hacer más con menos” y aumentar la progresividad de la inversión social al orientar los esfuerzos públicos a quienes más lo necesitan*” (CEPAL, 2010a).

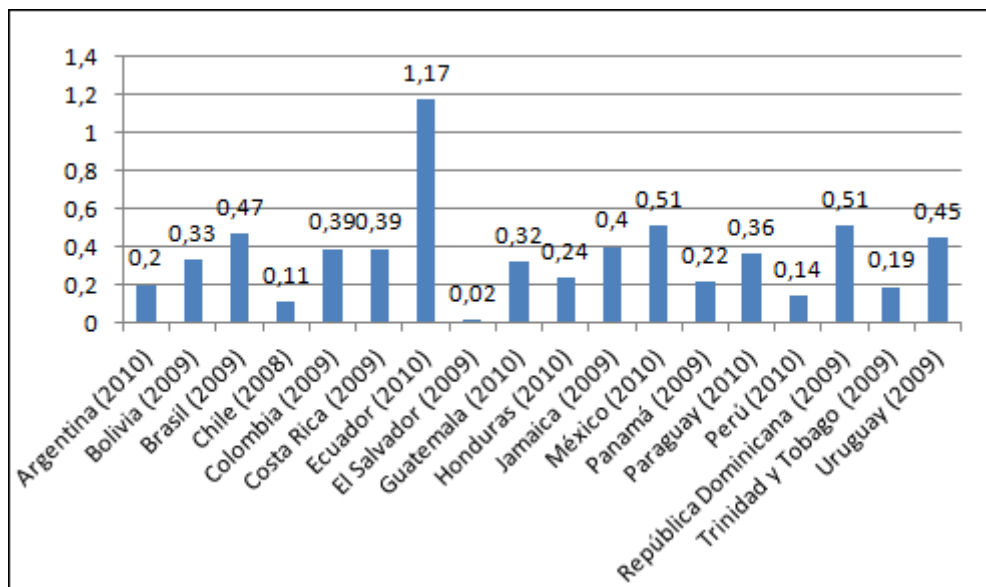
sentido, la última etapa reconoce la necesidad de que el Estado asegure servicios básicos universales de salud y educación, dejando de lado las teorías más ortodoxas del neoliberalismo.

Fue tal el consenso y la legitimidad que estas últimas políticas generaron como instrumentos capaces de enfrentar la pobreza, que pasaron de estar presentes en seis países de América Latina hacia el año 2000 (Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México y Nicaragua), a estarlo en dieciocho países en el 2010 (CECCHINI, 2011, p.105). En este sentido, señala Cecchini (2011) que:

Desde la década de 1990 se han implementado más de 35 programas de transferencias con corresponsabilidad en 19 países de la región (América Latina). Actualmente, 23 de estos programas se encuentran en funcionamiento en 18 países y en 2009 permitieron proteger a 25 millones de familias que representan a 113 millones de latinoamericanos y caribeños. Esto equivale a alrededor del 19% de la población regional e involucra recursos financieros que representan el 0,4% del PIB de la región (CECCHINI, 2011, p.96).

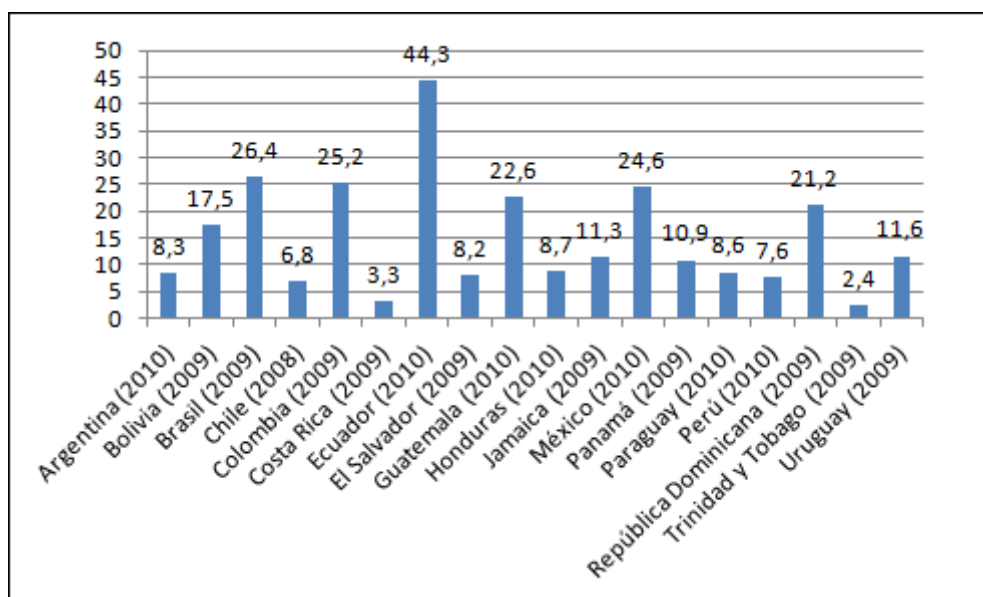
Podemos observar en las gráficas siguientes el alcance de estas políticas en el continente, tanto en lo que refiere a la inversión por porcentaje del PBI, como en el porcentaje de población cubierta en los diferentes países para el año 2009. Los datos presentados ilustran la extensión de las PTC por toda la región y la heterogeneidad en la cobertura y la inversión en los diferentes países (Gráfico 1 y 2).

Gráfico 1 – Inversión en PTC en América Latina y el Caribe (% del PBI)



Fuente: CECCHINI y MARTINEZ, 2011, p.96.

Gráfico 2 – Cobertura de las PTC en América Latina y el Caribe (% Población total)



Fuente: CECCHINI y MARTINEZ, 2011, p.97.

La estructura básica de estas políticas consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o extrema pobreza con menores de edad a cargo, con la condición de que estas cumplan ciertos compromisos, que refieren generalmente a la salud y la asistencia escolar. Se busca de esa forma incentivar la formación de capacidades humanas, como medio excluyente para salir de la pobreza (CECCHINI, 2011). En este sentido, Cecchini (2011) señala que los PTC se caracterizan por intentar combatir la pobreza combinando un objetivo de corto plazo (aumentar los ingresos familiares en busca de satisfacer las necesidades básicas), y otro de largo plazo (fortalecer el capital humano para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza) (CECCHINI, 2011, p.95).

Para ello las PTC utilizan tres instrumentos: las transferencias monetarias para aumentar los ingresos; el condicionamiento de las transferencias al uso de determinados servicios sociales, para acumular capital humano²⁵; y la focalización en los hogares pobres y extremadamente pobres. Al decir de Cecchini, por medio de estos instrumentos “*se intenta abordar de manera conjunta los aspectos materiales y cognitivos asociados a las situaciones de pobreza, asumiendo la importancia de combinar la protección social no contributiva con la promoción social, así como de realizar las intervenciones sobre una base intersectorial*” (CECCHINI, 2011, p.95).

²⁵

La exigencia de las condicionalidades es uno de los aspectos distintivos de las PTC. Las mismas buscan modificar las estrategias familiares de las familias pobres, ante la constatación de que estas respondían a los descensos de ingresos incorporando al trabajo precario e informal a los jóvenes y niños, lo que tiene costos de oportunidades a largo plazo en términos de desarrollo de capital humano al sustituir la escolaridad por el trabajo. Las PTC pretenden incentivar entonces mediante las transferencias monetarias el desarrollo de las capacidades humanas, con la intención de evitar la reproducción inter-generacional de la pobreza (CECCHINI, 2011b, p.95).

Ahora bien, al combinar estrategias y objetivos diferentes (aunque complementarios) las PTC pueden ser apropiadas de muy diversas formas por las matrices de bienestar nacionales, máxime teniendo en cuenta el contexto de reformulación de los paradigmas de política social, que daban lugar a la incorporación de estas políticas. Señalan al respecto Cecchini y Martínez (2011), que si pensamos a las PTC *“como instrumentos de política, mas que como modelos estrictamente definidos, estas resultan ser herramientas versátiles, abordables desde distintas concepciones ideológicas, que permiten apropiarse del instrumento y sus bondades de diferentes formas”* (CECCHINI Y MARTINEZ, 2011, p.29).

En este sentido, más allá de mantener su estructura básica las PTC se concretaron de formas muy diversas en la región. Plantean los autores mencionados que podemos identificar las variantes significativas de estas políticas a partir del énfasis que establecen en los objetivos de corto o largo plazo, ya que estos definen los objetivos de la política, y por tanto la lógica y el peso de los instrumentos que la componen, (es decir, el papel de las transferencias monetarias y las condicionalidades), así como las estrategias de focalización. En relación estas últimas, las PTC pueden definir su público objetivo tomando en cuenta únicamente la insuficiencia de ingresos, o por el contrario tomar en cuenta también otras variables, como las necesidades básicas insatisfechas, y el capital humano y social de los hogares.

En segundo lugar, las PTC se diferencian por la lógica que cumplen las transferencias monetarias en la política, en tanto pueden direccionarse a aumentar significativamente los ingresos o a actuar como meros incentivos para fomentar el desarrollo de capacidades. A este respecto, Cecchini y Martínez (2011) señalan que:

Si el énfasis se ubica en la reducción de la pobreza en el corto plazo, la transferencia tiene el sentido de aumentar el ingreso actual de los beneficiarios, mientras que si el énfasis se pone en el objetivo de largo plazo, la transferencia es vista, principalmente, como un incentivo a la utilización de servicios sociales” (CECCHINI Y MARTINEZ, 2011, p.101).

Finalmente importan los diferentes tipos y formas que adquieren las condicionalidades. Al decir del autor:

La justificación que se utiliza para aplicarlas, las modalidades en que se materializan (incluido el control de su cumplimiento y los sistemas de sanción) y quién asume una responsabilidad mayor (los propios beneficiarios, el Estado o los proveedores de servicios) generan una diferencia adicional entre tipos de PTC (CECCHINI Y MARTINEZ, 2011, p.101).

En torno a estos ejes, el autor propone tres tipos ideales de PTC en América Latina, que caracteriza los objetivos, los beneficiarios y las lógicas de funcionamiento que asume en cada país,

y de las cuales nos interesan especialmente las dos primeras²⁶: las PTC de condicionalidad blanda; las de condicionalidad fuerte; y las redes de coordinación programática con condicionalidades²⁷ (CECCHINI, 2011, p.102). En el primer caso las PTC tienen por objetivo principal asegurar niveles básicos de consumo a las familias pobres, partiendo del supuesto de que el principal problema de la pobreza resulta de la falta de ingresos por no poder insertarse en el mercado laboral. En consonancia el monto de la transferencia tiende a establecerse para cubrir una canasta básica de alimentos (línea de extrema pobreza), y las condicionalidades quedan relegadas a un papel secundario, por lo que su verificación tiende a ser débil y las sanciones por incumplimiento moderadas (CECCHINI, Y MARTINEZ, 2011, p.105).

Por otro lado, las PTC de condicionalidad fuerte parten de una explicación de la pobreza que enfatiza la carencia de capacidades y activos de capital humano de los integrantes de cada familia. Esta carencia se ve agravada por la falta de acceso a servicios básicos, en especial educación y salud²⁸. En consonancia con esta perspectiva, las transferencias monetarias tienen por función incentivar y facilitar el uso de dichos servicios, con el objetivo de mejorar el desarrollo personal y los activos de capital humano de los pobres. Por ello en estos tipos de políticas la transferencia monetaria constituye más un medio que un fin, y el valor de la prestación no tiene por objetivo cubrir las necesidades básicas del hogar. En suma a ello, el vínculo entre transferencias y condicionalidades es estrecho, y se caracteriza por tener sanciones y mecanismos de control fuertes (CECCHINI Y MARTINEZ, 2011, p.111).

Analizando estos dos tipos ideales de PTC, parece claro que subyacen a cada uno problematizaciones diferentes de la pobreza, que priorizan determinados aspectos en detrimento de otros, demarcando así sus objetivos, su estrategia de focalización y su lógicas de intervención. Así, mientras que las PTC de condicionalidad blanda enfatizan la dinámica estructural de la pobreza, en referencia a la dinámica del mercado laboral, y se posicionan como sustentos mínimos en el corto y

²⁶ Señala el autor que *“la tipología que hemos construido es analítica y no empírica, lo que significa que puede haber programas que escapen a las categorías generadas o que existan categorías que tienden a traslaparse en alguna situación. En ambos casos, la fuerza analítica de la tipología no se ve mermada en la medida en que permite comprender las formas de funcionamiento de los programas de transferencias con corresponsabilidad en relación con sus objetivos y los instrumentos utilizados, y da un marco para analizar la diversidad de programas que han surgido con el correr del tiempo y pensar la manera en que estos pueden insertarse en la arquitectura de protección social”* (CECCHINI, 2011b, p.102).

²⁷ *“La lógica detrás de estos sistemas es que las vulnerabilidades sociales resultan no solo de la falta de ingresos o del acceso a servicios sociales específicos, sino de múltiples factores de carácter psicosocial, cultural, económico y geográfico, entre otros. Como puede observarse, en este tipo de programas las transferencias monetarias y las condicionalidades quedan en un segundo plano ante la importancia otorgada al acompañamiento y apoyo psicosocial a las familias. Para estos efectos, el apoyo familiar debe facilitar la vinculación de los hogares con las redes de servicios y programas sociales del sector público y asegurar que estos tengan acceso a los distintos beneficios disponibles. El componente de apoyo y acompañamiento familiar ha sido incorporado por varios PTC de la región, aunque con objetivos diversos”* (CECCHINI Y MARTINEZ, 2011, p.117)

²⁸ Ya sea debido a problemas de demanda (falta de visión de los hogares respecto de los retornos de la inversión en capital humano) o de oferta (falta de acceso a servicios sociales) (CECCHINI, 2011b, p.111).

mediano plazo desmercantilizando en grados variables las necesidades básicas, las PTC de condicionalidad fuerte enfatizan el carácter individual de la reproducción de la pobreza, en tanto es resultado de la carencia de capacidades individuales que inhiben una inserción adecuada al mercado laboral.

Ahora bien, tal como mencionan Cecchini y Martínez (2011) estos modelos se construyen como tipos ideales, y por tanto no representan los casos concretos de PTC, sino una estilización teórica de las particularidades más salientes de los tipos de política que pueden surgir en torno a la estructura básica de las PTC. En este sentido, si pensamos a las PTC como instrumentos *versátiles* de protección social, la clasificación propuesta nos sirve como herramienta analítica para acercarnos a las PTC concretas y analizar que forma adquieren al ser reapropiadas por diferentes orientaciones políticas, y sobre la base de las necesidades de cada país y sus matrices de bienestar (CECCHINI, 2011, p.102).

La cuestión central es entonces entender de que forma son reapropiadas las PTC en cada país, y por tanto que problematización de la pobreza enfatizan y que objetivos y características asumen. Para ello es necesario en primer lugar comprender el papel que asume la PTC en la matriz de bienestar, ya que es este encuadre político-institucional el que definirá de que forma, con que objetivos y con que alcance se implementa. Menciona Midaglia (2011) en este sentido que:

Se torna imprescindible abandonar la perspectiva académica y técnica de considerar de manera aislada las diversas líneas de acción que se promocionan en nuestros países sin tomar en cuenta el marco político-institucional de bienestar en el que las mismas se inscriben. Estas como otras prestaciones en materia social adquieren un sentido político y social específico en relación a la estructura de provisión social vigente (MIDAGLIA, 2011 p.226)

Pues bien, a partir de este marco de ideas pretendemos entonces analizar a las AFAM-PE como una forma particular de apropiación del modelo de las PTC desde la matriz de bienestar del Uruguay. Para ello es necesario en primer lugar analizar el encuadre institucional en el que se inscriben y el papel asignado dentro de la matriz de bienestar, ya que delimitan no solo los objetivos y la lógica de la política (y por tanto su razón de ser), sino que también sus alcances e impactos posibles, determinando que grado de prioridad tiene en el sistema, y por tanto los recursos que le son asignados. Analizar el encuadramiento en el sistema de bienestar nos permite además acercarnos desde una perspectiva más amplia a las problematizaciones de pobreza movilizadas por la política, relacionándolas (no sin conflicto) con la lógica de la matriz en su conjunto.

En tal sentido, es necesario primeramente presentar de forma breve que forma tomaron las políticas sociales en Uruguay en diferentes periodos históricos, tomando como referencia los tipos ideales propuestos por Andreacci (2006) (Estado clásico, Estado social, y Estado neoliberal),

analizando de que forma de concretaron y desde que perspectivas se explico la pobreza (y se la problematizó). Prestaremos particular atención a la profundidad de los cambios durante el periodo de reformas neoliberales y en el gobierno del Frente Amplio. A continuación analizaremos el contexto de surgimiento de las AFAM-PE, para abocarnos después al análisis de la política en si misma, es decir, que características asume a partir de su inscripción institucional, analizando los énfasis de la transferencia y las condicionalidades, así como las definiciones de pobreza movilizadas.

En torno de estos dos primeros movimientos analíticos (inscribir las AFAM-PE en la matriz de bienestar, y a analizar que características asume) podremos entonces comprender los objetivos de la política y su lógica de intervención, para poder después analizar sus impactos. Finalmente, problematizaremos a las AFAM a partir de algunas críticas hacia la concepción teoría que guía su lógica de acción, señalando sus límites como instrumento político para superar la pobreza y fortalecer la integración social.

CAPÍTULO 2. LA MATRIZ DE BIENESTAR EN URUGUAY

Presentamos en este capítulo una reseña de las características de la matriz de bienestar del Uruguay en diferentes etapas históricas hasta la contemporaneidad. Para ello, y teniendo en cuenta los objetivos de este trabajo, tomamos como referencia la periodización utilizada tanto por Midaglia y Antía (2007) como por Filgueira (2008): una primera etapa de formación y consolidación de la matriz tradicional del país, que abarca gran parte del siglo XX (1900-1985); una segunda etapa de reformas de carácter híbrido, que comienza con la reapertura democrática en 1985 hasta la asunción del gobierno del Frente Amplio (FA); y una tercera etapa en desarrollo que comienza precisamente a partir del primer gobierno de izquierda en el año 2005.

A partir de esta periodización buscamos aprehender los rasgos constitutivos de la matriz de bienestar y sus transformaciones. Para ello destacamos en cada una de los periodos el papel del Estado y su injerencia en las diferentes modalidades de política social (y por tanto las formas de articulación con el mercado), las características que asumieron estas modalidades (prestando especial atención a las políticas hacia la pobreza), y finalmente los rasgos generales de la matriz en cada periodo a partir de los elementos antes mencionados. Pretendemos con este breve recorrido histórico lograr enmarcar el surgimiento de las AFAM-PE dentro de la matriz de bienestar del Uruguay, para comprender a partir de allí que lugar le es otorgado en la misma, cuales son sus objetivos dentro de la lógica mas amplia de las políticas sociales, y por tanto, cual es el rol que busca cumplir como política de lucha contra la pobreza.

2.1. FORMACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA MATRIZ DE BIENESTAR

Existe consenso entre diversos autores en señalar la importancia de la etapa de formación e institucionalización del sistema de bienestar en Uruguay durante la primer mitad del siglo XX (FILGUEIRAS, 2008; MIDAGLIA, 2008; CASTELLANO, 1996). En las tres primeras décadas el Estado uruguayo logró articular un modelo de desarrollo y bienestar que se denominó “batllista”, a través de la conducción del partido Colorado y de su líder, José Batlle y Ordoñez²⁹ (CASTELLANO, 1996, p.112). Se caracterizó por la centralidad del rol del Estado a través de políticas públicas activas en el campo económico, así como por la expansión de los derechos políticos y sociales.

Una de las características salientes del periodo es el protagonismo que adquieren los partidos políticos en este proceso (en especial el Partido Colorado) al constituirse como agentes centrales en

²⁹ José Batlle Ordóñez (1856-1929) gobernó Uruguay durante dos periodos: 1903-1907 y 1911-1915.

la canalización de la incipiente cuestión social, incorporándola tempranamente a la agenda política junto con la cuestión de la democracia (CASTELLANO, 1996, p.119). Esta prontitud para actuar afirmó el papel central de los partidos y el Estado, creando fuertes mecanismos de integración, razón por la cual Castellano (1996) caracterizó a este periodo como una etapa de “*bienestar de partidos*”. En este contexto se crearon múltiples empresas públicas y se expandieron los servicios estatales, así como los derechos sociales y políticos, consolidando la institucionalización del Estado.

En lo que refiere específicamente a la formación del sistema de protección social, en esta etapa se expandieron tanto las prestaciones típicas del Estado clásico de Andreacci y Soldano (2006), como aquellas que refieren al Estado social, finalmente consolidado en su cobertura hacia mediados del siglo XX. En este sentido, durante las primeras décadas del siglo la expansión de los sistemas de salud y educación pública coinciden con la expansión de la protección laboral y la seguridad social. Señalan Filgueira y Alegre (2008) que en este periodo:

Uruguay aumentó significativamente los niveles de inversión social, aumentando la cobertura en salud y educación pública. También comenzaron a constituirse las primeras formas corporativas de protección en seguridad social (caja civil) y salud (formas privadas de atención médica). También se desarrollaron los primeros avances en materia de legislación laboral (semana inglesa, ocho horas, y distintas leyes regulatorias del trabajo femenino e infantil), otorgándose amplios derechos para la organización sindical (FILGUEIRA Y ALEGRE, 2008, p.9).

Más allá de la importancia de estas políticas, debemos señalar que las mismas se concentraron en el ámbito urbano, constatándose una absoluta ausencia de derechos y regulaciones sobre el área rural, si bien la temprana expansión urbana asegura igualmente una amplia cobertura en las prestaciones (FILGUEIRA Y ALEGRE, 2008, p.10). En las décadas de 1940 y 1950 el modelo estatista de protección se consolidó y expandió alcanzando su desarrollo pleno, en el marco de la profundización del modelo de sustitución de importaciones que había comenzado a desarrollarse en la década de 1930. Menciona Filgueira (2008) que durante estas décadas:

Continuaron expandiéndose las prestaciones, se incorporaron nuevos grupos a los sistemas de protección social ya existentes (mutualismo, seguridad social), y aumentó el ingreso de sectores medios y populares a la estructura estatal (...) También se crearon programas de ingresos para los menores de edad, conocidas como “asignaciones familiares”, y se creó un instituto que regulaba la negociación salarial de carácter tripartito, denominado “Consejo de Salarios”. Esta serie de reformas, junto a la expansión del seguro de desempleo, permitieron al Uruguay colocarse en un lugar próximo a los regímenes de bienestar social-demócratas en materia de universalidad de la cobertura. (FILGUEIRA Y ALEGRE, 2008, p.9)

Hacia el final de la década de 1950, Uruguay contaba con un sólido sistema de protección social centrado en el Estado que abarcaba a la mayoría de la población urbana. Mantenía sin embargo niveles importantes de estratificación en los servicios y los beneficios, a partir de la estratificación ocupacional, así como una muy baja cobertura en el área rural. Por estas razones

Filgueira (1998) caracteriza al modelo uruguayo como un caso de universalismo estratificado. Asimismo, y en la línea del paradigma del Estado social, la seguridad social se articulaba en torno al trabajo formal, e incluso las políticas de asistencia, dentro de las cuales podemos ubicar a las asignaciones familiares creadas en 1942, eran de base contributiva, y dependían por tanto del trabajo formal del jefe de familia.

En este sentido, la pobreza no era un objeto de intervención particular del Estado, sino que pretendía actuar sobre la misma a través de la protección del trabajo formal, la búsqueda del pleno empleo y la disponibilidad de servicios universales públicos, en especial la salud y la educación. Los pobres eran por tanto pensados a partir de la responsabilidad del individuo pobre, o como una consecuencia de las crisis económicas. En esos casos las políticas públicas se centraban en mejorar la economía para fomentar la creación del empleo, y no en asistir a los desocupados y los pobres, que quedaba en manos de las organizaciones filantrópicas de asistencia social.

Más allá de estas puntualizaciones, no cabe duda que las primeras décadas del siglo XX son particularmente relevantes para la matriz de bienestar uruguayo. Durante este periodo se consolidó un sistema de protección de vocación universalista centralizado en el Estado, que además promovió una cultura política en la que bienestar, Estado y democracia, se presentaban como aspectos políticamente asociados, marcando la vida política y social del país durante la mayor parte del siglo XX (MIDAGLIA Y ANTÍA, 2007, p.133).

2.2. EL IMPULSO NEOASISTENCIALISTA

En la década de 1950, junto con la expansión y consolidación del sistema de protección social, el modelo económico que lo sustentaba comenzó a estancarse hasta entrar en crisis hacia la década del '60. El fin de la guerra de Corea (1950-1953) constituyó el primer impacto para la economía uruguayo, ya que afectó el mercado internacional de las *commodities* que sustentaban el impulso industrial. La crisis del petróleo y la crisis de la deuda profundizarían los problemas, cuestionando el modelo de acumulación, y dando lugar como en el resto de la región a las reformas neoliberales (FILGUEIRA Y ALEGRE, 2008, p.9).

En lo que nos concierne, la crisis que comienza en los años '60 repercute directamente sobre los niveles de desempleo y la calidad del trabajo, impactando sobre la cobertura de la seguridad social, centralizada y dirigida para los sectores formales del mercado laboral. Asimismo el estancamiento económico cuestionaba la viabilidad (económica y política) del sistema de protección social consolidado en el país. Como mencionan Filgueira y Alegre (2008):

Mientras que entre 1940 y 1960 fueron los recursos genuinos provenientes de exportaciones y ahorros los que financiaron el Estado social, entre los años 60 y 70 la emisión monetaria, la deuda contraída con organismos financieros internacionales y la devaluación se convirtieron en las formas más habituales para cubrir la brecha entre ingresos y costos del sistema (FILGUEIRA Y ALEGRE, 2008, p.10).

A pesar de estos cuestionamientos, la dictadura que comienza en 1973 y finaliza en 1985, no reforma sustantivamente la matriz de bienestar tradicional del país, si bien realiza importantes modificaciones en alguna de sus políticas y en la distribución sectorial del gasto social (FILGUEIRA Y ALEGRE, 2008, MIDAGLIA, 2008). En este sentido, Filgueira y Alegre (2008, p.10) señalan que las transformaciones más relevantes en el campo social se refirieron a la centralización y racionalización del sistema de seguridad social, unificando categorías y topes provistos, y al congelamiento y rebaja de los salarios y su utilización como variable de ajuste económico (eliminando de hecho los consejos de salarios y el movimiento sindical).

En los demás sectores de las políticas sociales no existió durante la dictadura una implementación coherente de reformas tendientes a desarmar el sistema de protección social, ni tampoco una reducción del Estado en la prestación de bienes y servicios (FILGUEIRAS, 2008, p.10). En este sentido el GPS no tuvo un descenso estrepitoso, ya que disminuyó del 16% del PBI en 1964, al 14% y 13,6% en 1975 y 1984 respectivamente (MIDAGLIA, 2008, p.87), si bien se constatan reasignaciones del gasto, que resintieron la calidad de las prestaciones de previsión social, salud y educación (MIDAGLIA, 2008, p.87).

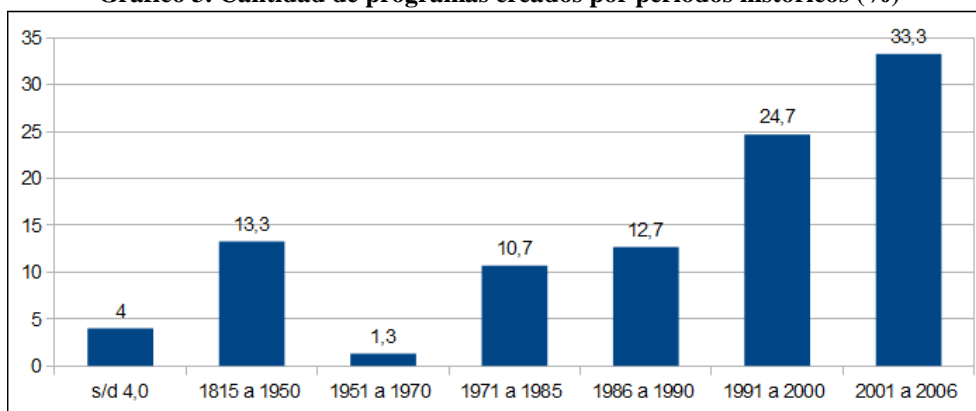
Las reformas más importantes (en referencia a la estructura general de la matriz de bienestar tradicional) se concretaron por tanto en el momento de la reapertura democrática a partir de 1985, en un contexto de recesión económica con altos índices de pobreza (46,2% en el año 1986), y ante transformaciones sociales profundas de mediano y largo plazo, en los arreglos familiares, en las pautas de fertilidad y en la pirámide poblacional, cada vez más envejecida. Todos estos factores acrecentaban los problemas que de la tradicional matriz de protección acarrea desde la década del '60: el déficit fiscal y la apertura comercial y financiera cuestionaban la viabilidad económica; el envejecimiento proyectaba déficits crecientes en el financiamiento de la seguridad social; y los aumentos cíclicos de la pobreza y del desempleo, junto con la precarización del trabajo formal y de larga duración, cuestionaban las bases mismas del sistema de bienestar tradicional, en tanto no lograba proteger a quienes más lo precisaban, ya que protegía precisamente a quienes podían contribuir a partir de su trabajo formal (MIDAGLIA, 2008, p.4).

Fue en este periodo por tanto que se proyectaron un conjunto de reformas que transformaron la estructura del sistema de protección tradicional, reformando las políticas sectoriales clásicas de bienestar y creando un amplio conjunto de programas y políticas sociales. En este sentido, y como primera muestra del impulso reformador de la época, señala Midaglia (2008, p.22) que del total de

programas sociales creados desde 1815 a 2006, se observa que un 24,7% se crean entre 1991 y el 2000, y un 33,3% del 2001 al 2006, (abarcando los primeros dos años de gobierno del Frente Amplio) (Gráfico 3).

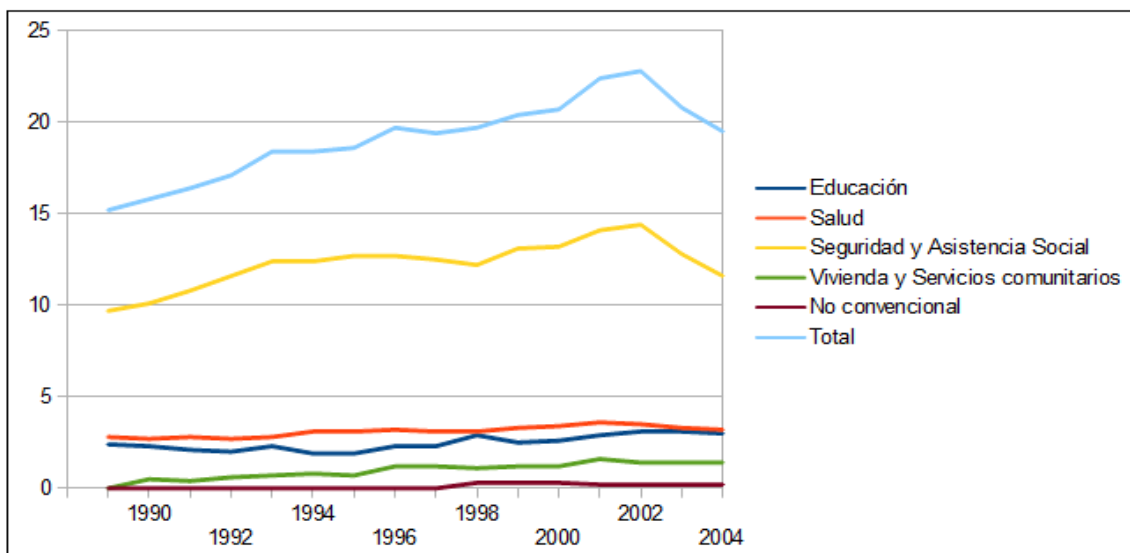
En lo que refiere al GPS, contrariamente a lo que pregonaba la receta neoasistencialista no conllevaron una disminución del gasto estatal. De hecho el GPS se incrementó de forma significativa entre 1990 y 1995, pasando del 13,7% al 18,3% del PBI, creciendo hasta el 21,4% del PBI en el año 2000 (MIDAGLIA Y ANTÍA, 2007, p.138), lo que se explica en gran medida por la reforma constitucional de 1989, que indexó el valor de las jubilaciones y las pensiones al índice medio de salarios³⁰ (Gráfico 4).

Gráfico 3. Cantidad de programas creados por periodos históricos (%)



Fuente: MIDAGLIA, 2008, p.25.

Gráfico 4. Gasto Público Social 1990-2004 (% del PBI)



Fuente: Observatorio Social MIDES.

³⁰

Con respecto a este crecimiento, es relevante mencionar la reforma constitucional del sistema de previsión social en 1989. Impulsada por el movimiento de jubilados vía plebiscito, la reforma indexó las jubilaciones y las pensiones al índice medio de salarios, produciendo un aumento considerable de su valor real. Como consecuencia de la reforma, el sistema de jubilaciones y pensiones adquirió un peso creciente en el GPS, e implicó un aumento importante en las transferencias de rentas generales (del 10,3% del PBI en 1989 al 14,3% en 1994) ante la necesidad de financiar un sistema ya desfinanciado (Fuente: Observatorio Social MIDES).

Nos adentramos ahora en las reformas propiamente dichas. En el primer gobierno pos-dictadura, presidido por Julio María Sanguinetti (1985-1989), se restauraron los consejos de salarios, así como se aumentó considerablemente el gasto social, buscando hacer frente a la deteriorización de los salarios y los altos índices de pobreza. Sin embargo, señala Midaglia (2008) esta restauración no se trató de una reafirmación de la matriz tradicional de protección social, sino más bien de un impasse político para lograr implantar reformas profundas en las subsiguientes administraciones (MIDAGLIA, 2008, p.4). Fue precisamente en el gobierno de Luis Lacalle (1990-1994), y en el segundo gobierno de Sanguinetti (1995-1999) que se procesaron las principales reformas de este periodo.

En lo que refiere a las políticas laborales, en 1992 el gobierno suspende la convocatoria a los consejos de salarios, descentralizando la negociación salarial a nivel de las empresas³¹, impulsando a su vez una serie de leyes que flexibilizaban las condiciones de contratación. Asimismo la seguridad social fue reformada en 1995, pasando a estructurarse como un sistema mixto, que incluye agentes públicos y privados a través de la creación de un sistema de capitalización individual para los sectores de mayor ingreso (AFAPs). En este caso la orientación global de la reforma no fue estrictamente privatizadora, ya que conservo el pilar de reparto intergeneracional, al cual se le incorporó la capitalización individual. En relación a las políticas de servicios universales, las reformas se concentraron en el sistema educativo. La denominada reforma de Rama³² de 1995 reforzó el carácter universal y estatista del sistema educativo, a la vez que introdujo estrategias y programas de carácter focalizado en los centros educativos ubicados en contextos socio-económicos críticos.

Finalmente se crearon un conjunto de programas y políticas no sectoriales, dirigidos a segmentos poblacionales específicos que ocupaban un lugar marginal en el esquema de bienestar uruguayo. Se desarrollaron en los campos de la infancia, la juventud y el género, buscando atender problemáticas asociadas a la vulnerabilidad social. Es menester señalar el carácter innovador de estos programas al concebirse como políticas desligadas del trabajo formal, focalizadas a partir de las necesidades individuales y con carácter promocional. Se trata así de la creación de políticas de inserción, en los términos de Castel (1995), que buscaban crear mecanismos de fortalecimiento de las capacidades humanas para superar la pobreza³³, en consonancia con las políticas focalizadas del

³¹ En un contexto de apertura comercial y financiera, esta medida convirtió a los salarios en mecanismos de ajuste de costos para las empresas, degradando los salarios e incrementando la precariedad e informalidad laboral (FILGUEIRA, 2005, p.12).

³² Conocida por ese nombre debido a que German Rama fue su principal impulsor.

³³ Dentro de estas políticas podemos ubicar también a las Asignaciones Familiares que surgen a partir de la reforma de 1995, que focalizaron la prestación buscando mejorar su impacto sobre la pobreza pero manteniendo su carácter contributivo, y de la reforma del 2004, que focalizaron aún más la prestación y la desligaron del trabajo formal. En el próximo capítulo ahondaremos más sobre la naturaleza y las consecuencias de estas reformas.

modelo neoasistencialista.

Más allá de la variedad de los programas creados, Midaglia y Antía (2007) señalan que no lograron traducirse en un malla sólida de asistencia social articulada con el resto de las prestaciones que cubren a estos grupos, sobre todo por su limitada cobertura y su fragmentación institucional (MIDAGLIA-ANTIA, 2007, p.137). En este sentido, señala Midaglia (2008) que algunas se enmarcan a partir de estatus institucionales relativamente autónomos, dentro de dependencias estatales existentes; otras suponen un conjunto de tercerizaciones, que conllevan la creación de mecanismos regulatorios; y finalmente un conjunto de estas políticas se enmarcan en la creación de ámbitos organizativos “ad hoc”, o extraordinarios, adscritos fundamentalmente a la esfera del Poder Ejecutivo, que localiza programas por fuera de los espacios institucionales especializados en las problemáticas (MIDAGLIA, 2005, p.8).

En forma de síntesis, observando las reformas introducidas podemos afirmar que la estrategia de cambio no se ajustó totalmente a la receta del Estado neoliberal, por lo que fue caracterizada por Midaglia (2008) como un proceso de reforma *gradualista*³⁴, a partir de un *mix* entre *innovación* y tradición, que combinó elementos precedentes del Estado social tradicional, con elementos del Estado neoasistencialista. Así es que por un lado se reformularon las prestaciones de un conjunto de servicios manteniendo su orientación universalista, y por otro lado se crearon una serie de programas sociales dirigidos a grupos poblacionales específicos, enfocados fundamentalmente a atender poblaciones en condición de vulnerabilidad social (MIDAGLIA, 2005, p.5). Asimismo se diversificaron los arreglos institucionales de la matriz, incorporando además al mercado y la sociedad como prestadores de servicios públicos.

Como consecuencia de estas estrategias reformadoras, la matriz de protección emergente adquirió un carácter dual, tanto por el surgimiento de un polo focalizado y no contributivo, al cual se le otorgaba un carácter secundario, así como por la fragmentación institucional de dicho polo, que lo ubicaba por fuera del resto de la matriz. La dualidad se expresaba entonces en las orientaciones de las políticas y en la ingeniería institucional que las encuadraba (MIDAGLIA, 2005, p.10).

Nos parece interesante por último analizar también estas reformas a partir de la propuesta de Midaglia y Antía (2007), que retomando las ideas de Pierson (2001) proponen estudiar la profundidad de los cambios en los esquemas de bienestar a partir de tres dimensiones: *recalibración* (modificaciones adaptativas de las políticas sociales), *re-mercantilización* (jerarquización del

³⁴ En este sentido, Filgueira y Alegre (2008) señalan que “la agenda de reformas se vio matizada en sus contenidos e implementación por las características legadas del sistema político (altamente institucionalizado con una creciente representación de la izquierda en el mismo) y de las bases sociales heredadas de la era-MSI (sindicatos y organizaciones de interés con capacidad para movilizarse). Sin embargo de forma gradual, con bloqueos, y sin ellos en algunas arenas, la agenda de reformas emprendió vuelo en las dos décadas siguientes” (FILGUEIRA Y ALEGRE, 2008, p.10).

mercado como ámbito de distribución de ingresos y bienestar, y la *contención de costes* (disminución presupuestal de las políticas sociales y recomposición del gasto público). (MIDAGLIA Y ANTIA, 2007, p.137). A partir de estas dimensiones los autores plantean que las políticas educativas y asistenciales fueron recalibradas, y las políticas laborales re-mercantilizadas, al igual que las de seguridad social, las cuales además sufrieron un proceso de contención de costes a partir de la reforma de 1995.

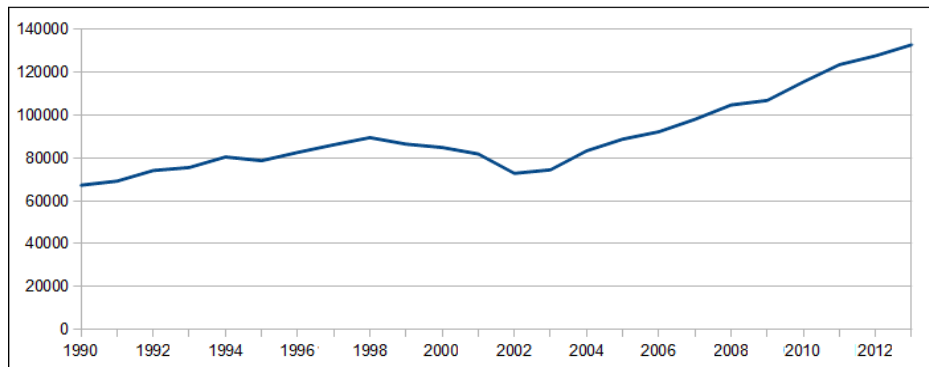
Ahora bien, una vez que hemos presentado someramente las reformas en las políticas sociales durante la década del '90, creemos necesario antes de pasar a la última etapa contextualizar la situación socio-económica del país en los años previos a la victoria del Frente Amplio, ya que tanto la matriz precedente como el contexto pos-crisis en el que asume el nuevo gobierno son determinantes para comprender el rumbo que tomaron las reformas del periodo histórico aun en desarrollo.

2.3. EL CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO DE LAS REFORMAS

Para caracterizar económicamente el periodo que acompaña a las reformas del sector social partimos de la propuesta de Gustavo De Armas (2005), en su artículo “De la sociedad Hiperintegrada al país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido”. En el artículo el autor demarca tres etapas a partir de la redemocratización: una primera que abarca desde 1985 a 1994, con crecimiento económico y descenso de la pobreza, una segunda etapa que va de 1995 a 1998, en la cuál la economía sigue creciendo pero se estancan los indicadores sociales, y finalmente una tercera etapa desde el año 2000 al 2003 (que cobra significancia con la crisis del 2002), en el cual se estanca la economía y se duplica la pobreza (DE ARMAS, 2005, p.270). Podemos finalmente agregar una cuarta etapa, desde el 2004 en adelante, donde se registra un crecimiento sostenido del PBI, así como una reducción de la pobreza, la indigencia y la desocupación, que llegar a los niveles mas bajos de la historia (Gráfica 4 y 5).

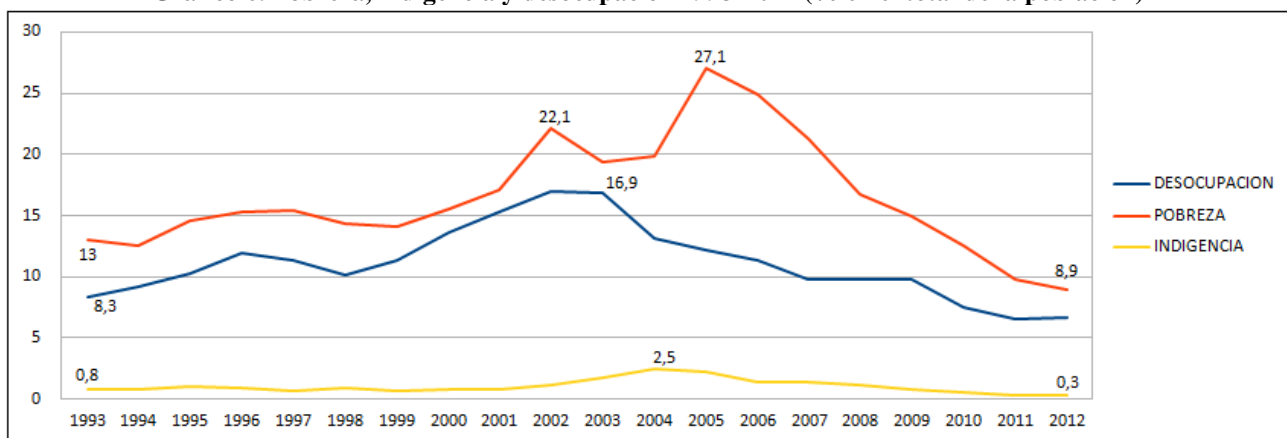
En cuanto a la crisis previa a la asunción del Frente Amplio, De Armas (2005) señala que esta no se concentra en el año 2002, sino que abarca el periodo de 1998 hasta el 2002, y que sus consecuencias se extienden mas allá de ese año, particularmente en los sectores mas pobres de la sociedad. En este sentido se puede observar en la gráfica 6, que si bien la desocupación comienza a descender rápidamente a partir del año 2003, así como la economía comienza a crecer a partir de ese año, la pobreza continua creciendo hasta el año 2005 (mas allá de una leve mejora en el 2003), llegando a un 27,1% de la población (Gráfico 6).

Gráfico 5. PBI total 1990-2012



Fuente: Observatorio Social MIDES.

Gráfico 6. Pobreza, indigencia y desocupación 1993-2012 (% en el total de la población)



Fuente: Observatorio Social MIDES (Línea de la pobreza 2006 del INE)

Es importante señalar además el proceso de infantilización de la pobreza con el cual se encuentra el Frente Amplio, que mas allá de agravarse y consolidarse a partir de la crisis, no es mas que el resultado de tendencias que se desarrollaban desde la década de 1990. En este sentido, en el año 2004 (año en que obtiene la victoria electoral el FA), la pobreza en los hogares con menores de 18 años alcanzaba el 53,8% y la de los hogares sin menores de 18 años el 17,3% (Cuadro 1), lo que se debe a la concentración de los hogares con menores de 18 años en los primeros dos deciles de la población (Cuadro 2).

Cuadro 1. Incidencia de la pobreza en hogares con y sin menores de 18 años (%)

	1998	2004	2006	2011
Con menores de 18 años	30,2	53,8	46,7	21,4
Sin menores de 18 años	5,3	17,3	12,5	4,1

Fuente: VIGORITO, 2013, p.87

Cuadro 2. Hogares con menores de 18 años en los primeros dos deciles de ingreso

	1998	2004	2006	2011
Primer decil	84,2	87,9	86,7	84,7
Segundo decil	81,7	81,7	80,7	81,2
Total de la población	45,5	43	43,2	40,9

Fuente: VIGORITO, 2013, p.120

2.4. LAS REFORMAS DEL FRENTE AMPLIO

En el año 2005 asume por primera vez el gobierno el Frente Amplio³⁵ (FA) en un contexto de reactivación económica pos-crisis, pero también ante las consecuencias sociales de la misma (que mencionamos brevemente en la sección anterior). En este contexto socio-económico, y a partir de las bases programáticas históricas del partido, el Frente Amplio emprendió desde el primer año de su gobierno un conjunto de reformas que es necesario presentar brevemente, para analizar la profundidad de las transformaciones en la matriz de bienestar.

En los primeros dos años de gestión el gobierno del FA se abocó a enfrentar las consecuencias de la crisis, tanto en lo que refiere a la pobreza como al deterioro del mercado laboral y los salarios. Para ello inauguró su gestión social con medidas que buscaban atender rápidamente las situaciones de pobreza extrema pos-crisis, así como mejorar los pisos salariales degradados por años de estancamiento económico y precarización laboral. Se implementaron para ello tres medidas significativas en el primer año de gobierno: la reactivación de los consejos de salarios³⁶; el lanzamiento de Plan Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES); y la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDAGLIA, 2005, p.15).

Se da paso después de esta primera etapa, en el 2007, al Plan de Equidad y más tarde a la denominada “Reforma social”. El objetivo de las reformas era fortalecer la matriz de protección tradicional del país y articularlas con la creación de un polo de protección social asistencial (Red de

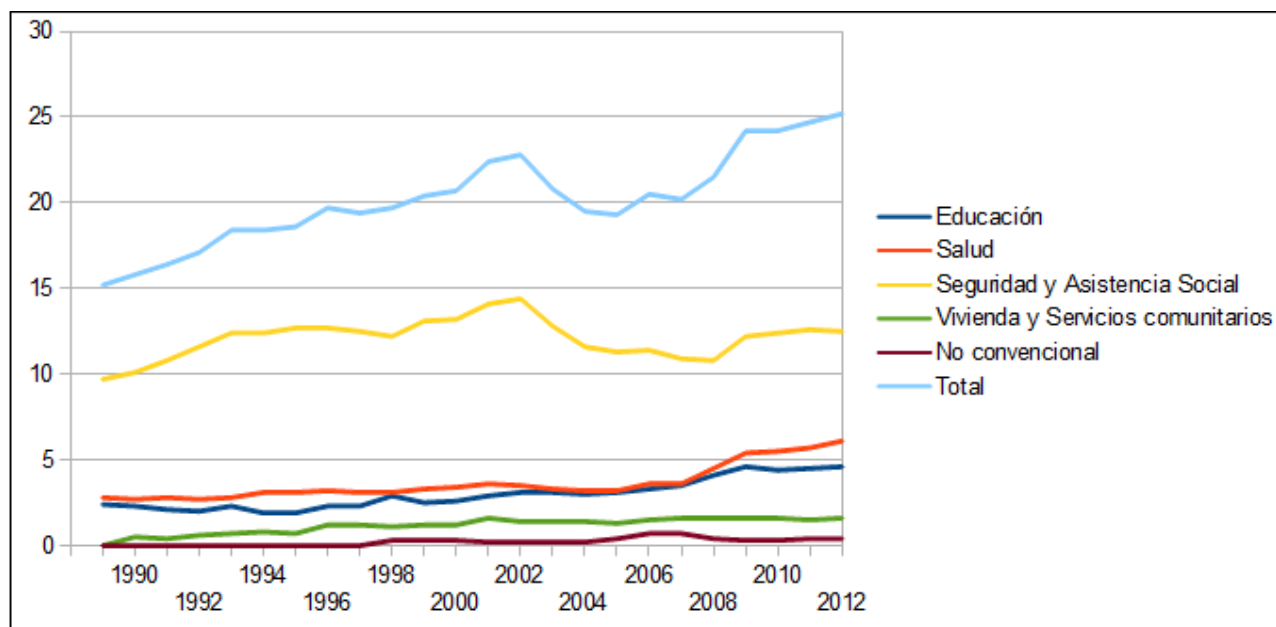
³⁵ La fundación del Frente Amplio data de 1971, como una coalición de partidos de izquierda y centro izquierda, siendo los principales exponentes al momento de su fundación el Partido Socialista (fundado en 1910), el Partido Comunista (en 1920) y el Demócrata Cristiano (en 1962). En el año 1990 el Frente Amplio logra obtener el gobierno departamental de Montevideo (que mantiene hasta nuestros días), y en el 2004 gana por primera vez las elecciones nacionales, asumiendo Tabaré Vázquez al siguiente año. Las siguientes dos elecciones fueron también ganadas por el FA, siendo Mujica y nuevamente Vázquez electos presidentes del Uruguay.

³⁶ Los consejos de salarios se crearon en 1942 como mecanismo de negociación salarial tripartita, a través de la formación de mesas de negociación compuestas por el Estado, los trabajadores organizados y las patronales. A través de la negociación se establecen salarios mínimos por categorías de trabajo así como otros beneficios laborales. Para funcionar deben ser convocados por el Estado, que puede por tanto optar por no hacerlo (como ocurrió durante el periodo dictatorial de 1973 y 1985, así como durante toda la década de 1990 hasta el año 2005). Asimismo corresponde al Estado establecer las categorías y los grupos de actividad que determinan cada mesa de negociación

Asistencia e Integración Social, RAIS), que fortaleciera el eje de las políticas focalizadas no contributivas que habían comenzado a crearse en la década anterior. La nueva matriz de proteccionismo planeaba entonces consolidar su carácter híbrido, pero a la vez superar la dualidad institucional característica del periodo anterior.

Para configurar esta matriz el gobierno impulsó a lo largo de los dos gobiernos un conjunto de reformas que combinaron estrategias innovadoras y restauradoras, que incluyen la revisión de políticas de la antigua matriz de bienestar (reformando el carácter universal), y de las nuevas políticas de los años '90, reubicadas en la construcción de la RAIS junto con nuevas políticas focalizadas. En lo que refiere al GPS como porcentaje del PBI, se observa un incremento a partir del año 2008, llegando a un aumento de más de cinco puntos porcentuales en el 2012 con referencia al año anterior en el que asume el gobierno el FA. Vale señalar al respecto que este aumento responde fundamentalmente al crecimiento del presupuesto en la salud que supuso su reforma en el año 2008, y al de la educación, pasando de un 3% en el 2005 a un 4,6% en el 2008 en la educación, y de un 3,2% a 6,1% respectivamente en el área de la salud³⁷ (Gráfico 8). Debemos tener en cuenta además que hasta el año 2008 el GPS creció siempre por razón de la seguridad social, mientras que los demás sectores se mantenían estables (Gráfico 7).

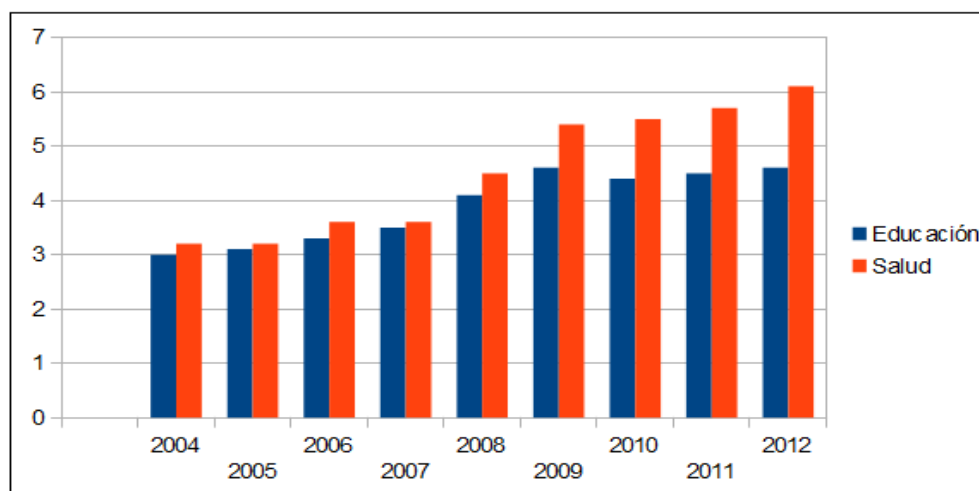
Gráfico 7. Gasto Público Social 1990-2012 (% del PBI)



Fuente: Observatorio Social MIDES.

³⁷ Debemos tener en cuenta además el crecimiento sostenido en el PBI en los dos periodos de gobierno, lo que redundaría en partidas presupuestarias crecientes en términos absolutos

Gráfico 8. Porcentaje del gasto en educación y salud en relación al GPS total



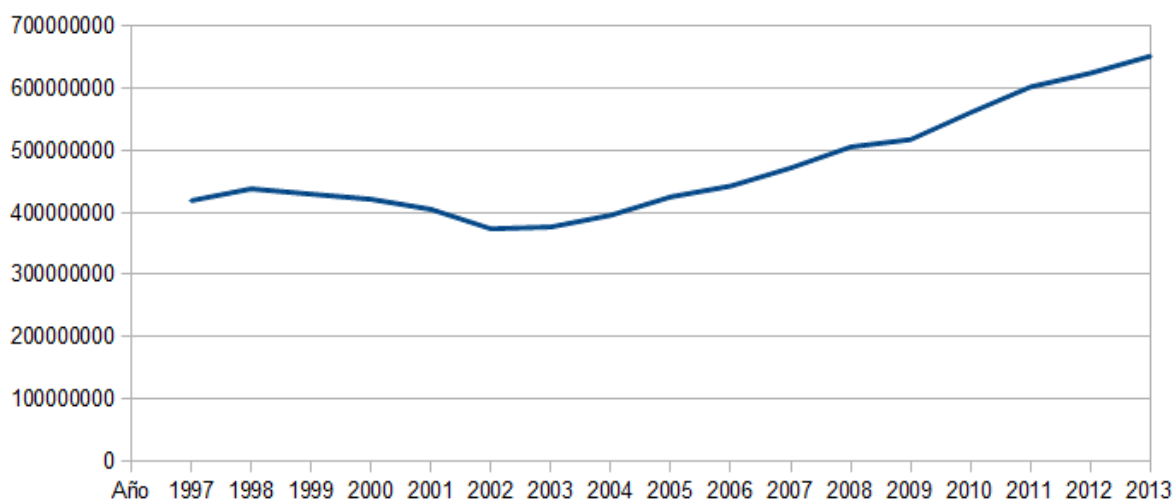
Fuente: Observatorio Social MIDES.

Teniendo en cuenta este marco general, presentamos a continuación las principales reformas impulsadas en los gobiernos del Frente Amplio, diferenciando entre aquellas reformas que hacen foco en las políticas de la matriz tradicional, y aquellas que hacen referencia a la construcción de la RAIS³⁸. En lo que refiere a las primeras, las políticas laborales resultaron en una re-calibración de las relaciones capital-trabajo. Además de la restauración de los consejos de salario, se aprobaron un conjunto de leyes que fortalecieron al sindicalismo, entre las que podemos mencionar la ley de fueros sindicales, la ley de libertad sindical, la revocación de la ley de 1968 que prohibía las ocupaciones sindicales, y la la ley de responsabilidad penal empresarial (FILGUEIRA Y ALEGRE, 2008, p.39).

La seguridad social sin embargo no sufrió alteraciones sustantivas en su sistema, si bien se busco fortalecer el pilar contributivo solidario. En este sentido el primer gobierno del FA realizo una campaña masiva de afiliación y re-afiliación, lo que aumentó significativamente la cantidad de cotizantes (pasando de 916147 en el año 2004, a 1479409 en el 2013), a la vez que se potencio el área de de fiscalización permitiendo un incremento en la recaudación³⁹ (Gráfico 9).

³⁸ Debemos señalar también la reforma tributaria aprobada a fines del año 2006. Si bien no se trata estrictamente una política social sienta las bases financieras para las reformas sociales, y constituye un instrumento privilegiado para la redistribución de los ingresos. Entre sus componentes se destaca la creación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), que grava los salarios y pasividades con tasas progresivas aplicadas por franjas de ingreso, e instrumenta un mínimo no imponible, es decir, un ingreso mínimo por debajo del cual corresponde pagar, incluyendo en dicha categoría a un elevado porcentaje de la población (datos?) (Midaglia y Antia, 2008, p.148). Estas características dotaron al nuevo sistema impositivo de un carácter progresivo de la distribución del ingreso, que puede ser potenciado trasladando recursos hacia las políticas sociales

³⁹ Por ultimo vale destacar que se expandieron los beneficios y derechos a los trabajadores rurales y a los trabajadores domésticos, especialmente en materia de seguro de desempleo (FILGUEIRAS, 2008, p.41)

Gráfico 9. Cantidad total de contribuyentes a la seguridad social 1997-2013

Fuente: Observatorio Social MIDES.

En relación a las políticas de servicios universales, se constatan transformaciones sustantivas únicamente en el campo de la Salud, donde la reforma conllevó un aumento sustantivo en la cobertura de las mutualistas, al incorporar en los derechos de cobertura a los hijos menores de 18 años y los cónyuges de los trabajadores formales, descongestionando y fortaleciendo a la vez el sistema de salud pública, que continua siendo la única opción para quien esta por fuera del mercado laboral formal. En lo que refiere a las políticas educativas, si bien se desarrollo un manejo cauteloso que no implicó mayores cambios, recibió incrementos presupuestales considerables tal como mencionamos anteriormente (Gráfico 8).

Finalmente, en el marco de la construcción del nuevo polo de protección social, las políticas hacia la pobreza y la vulnerabilidad fueron objeto de grandes reformas. Tal como se menciono antes, ya en el primer año del gobierno se impulsaron dos medidas sustantivas en este campo (la creación del MIDES y el PANES) que sientan las bases para la construcción de una malla asistencial permanente y focalizada. El MIDES se crea con el objetivo de promover una nueva institucionalidad publica en materia social, encargada de administrar y coordinar diversas estrategias sociales dispersas en el entramado estatal, en particular sobre las políticas focalizadas desligadas del trabajo formal, abocadas a sectores vulnerables.

En el corto plazo el nuevo ministerio fue además el encargado de instrumentar el PANES. Este se instauro como un programa de carácter transitorio (durante los primeros dos años de gobierno) y focalizado, que atendió específicamente a los sectores sociales considerados en situación de indigencia, buscando mitigar de forma emergencial las consecuencias de la crisis.

Dentro de las prestaciones que ofrecía⁴⁰ se destaca el ingreso ciudadano (transferencia de dinero) condicionado por el cumplimiento de contrapartidas básicas⁴¹.

Una vez finalizado el PANES en el año 2007, el gobierno lanzó el Plan de Equidad, que si bien se define como una propuesta de largo plazo que busca incidir sobre la estructura de desigualdades (socio-económicas, de género, etnia, región) en esta etapa pretende abordar de manera amplia las situaciones de pobreza, instrumentando un conjunto de políticas con objetivos a mediano plazo (MIDAGLIA Y ANTIA, 2008, p.144). Para ello se abocó a construir una malla de protección social orientada a los sectores mas vulnerables, construyendo la mencionada RAIS, que conjuga objetivos asistenciales junto con aspectos promocionales, que buscan fortalecer las capacidades de los individuos.

A partir de estas dos funciones, presentes incluso en el nombre asignado al nuevo polo de protección (Red de *Asistencia e Integración* social) se vislumbran las diferentes concepciones de pobreza que atraviesan la RAIS. Si bien reconocen la importancia promocional de las capacidades, hacen lo propio con las causas estructurales de la pobreza, que son las que llevan en ultima instancia a fomentar una red asistencial permanente y focalizada en la matriz de bienestar. Así es que en el propio documento del Plan de Equidad se afirma que *“el fortalecimiento de la Red de Asistencia, en un país que, difícilmente, en el corto y mediano plazo podrá resolver problemas estructurales de trabajo, se constituye en un mecanismo de protección y de redistribución indispensable”* (Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS), 2007, p.26)

En este sentido, la lógica de la RAIS tiene un carácter desmercantilizador, ya que pretende asegurar mínimos de vida permanentes mas allá del acceso al mercado de trabajo, a la vez que busca asegurar el acceso a los servicios universales. No es casualidad que el marco normativo comience enunciando que *“la principal orientación del Plan de Equidad refiere a uno de nuestros mayores compromisos: que nadie quede librado sólo a su suerte* (CNCPS, 2007, p.9)”, es decir, que nadie tenga su bienestar mínimo librado solo al mercado de trabajo.

Para construir esta red se impulsaron un conjunto de políticas que se pueden agrupar en torno de tres componentes: los que se orientan a toda la población objetivo de la Red de asistencia; los que se dirigen a las personas en situación de pobreza extrema; y finalmente los dirigidos

⁴⁰ El programa se estructuraba en siete componentes: ingreso ciudadano, apoyo alimentario, emergencia sanitaria, educación en contextos críticos, empleo transitorio, mejoramiento de asentamientos precarios, tugurios y casas de inquilinato, y alojamiento de personas en situación de calle (MIDAGLIA, 2005, p.16). Asimismo vale destacar que muchas de estas prestaciones dan a entender una visión multidimensional de la pobreza, que busca atender asistir a las necesidades y fortalecer a su vez las capacidades de los individuos.

⁴¹ Vale destacar que a diferencia de anteriores propuestas de combate a la pobreza, el PANES se enmarcó en una institución pública creada con fines específicos y permanentes (MIDES), y por tanto sujeta a controles político-institucionales, a diferencia de los mecanismos “ad hoc”.

específicamente a las personas en situaciones de especial vulneración de derechos⁴² (CNPS, 2007). Se definen asimismo dos tipos de instrumentos fundamentales: la provisión de bienes y servicios públicos y las transferencias monetarias no contributivas.

Dentro de los primeros se destacan los programas de trabajo asistido y los educativos, así como el fomento a los micro emprendimientos (a través de préstamos sociales y el impulso al cooperativismo). Por otro lado, las transferencias monetarias se concentran en torno de las Asignaciones Familiares (AFAM), reformadas en el año 2009 (AFAM-PE), la Tarjeta Uruguay Social (TUS)⁴³, y las pensiones no contributivas a los adultos mayores en situación de extrema pobreza, construyendo así un conjunto de transferencias monetarias no dependiente del trabajo formal. A estas modalidades se le suma en los últimos años las redes de protección territorial para pobreza extrema, en el marco de nuevas estrategias para intervenir con este sector de la población basadas en la presencia institucional territorial y el acompañamiento profesional (Plan CERCANIAS).

A través de estas reformas se consolidaron entonces tres ejes de protección social: uno de carácter estructural y universal, que incluye la seguridad social a partir del trabajo formal, de carácter contributiva y la provisión de bienes y servicios sociales universales (estratificado en salud y universal en educación), que pretende abarcar a 100% de la población; otro eje de asistencia social, de naturaleza no contributiva, para proteger a los sectores socialmente vulnerables⁴⁴, que se estructura en torno de la RAIS, y busca atender a un 20% de la población; y finalmente un eje de inclusión, donde se busca atender a las nuevas demandas sociales de forma permanente (genero, etnia, diversidad sexual, etc.), así como a las poblaciones en extrema pobreza⁴⁵.

Si analizamos las reformas introducidas parece claro que estas no transformaron radicalmente el carácter de la pauta de reforma precedente, ya que se consolida un patrón de

⁴² Se agrupan en torno de esta categoría a los niños/as y adolescentes en situación de calle, trabajo infantil y adolescente, adolescentes infractores de la ley penal, niños/as y adolescentes con ausencia de protección familiar, explotación sexual comercial, personas adultas en situación de calle, personas adultas infractoras de la ley penal, familias viviendo en hábitats especialmente degradados.

⁴³ La TUS se destina a hogares en extrema pobreza, complementándose con la AFAM como transferencia monetaria. Menciona el informe del MIDES que la TUS “consiste en una tarjeta prepaga con formato de banda magnética utilizada para la adquisición de alimentos, artículos de higiene personal y del hogar. Por medio de esta transferencia monetaria los hogares pueden acceder a productos que contribuyen a alcanzar un consumo alimentario mínimo, mejorando la situación de riesgo sanitario y aportando al proceso de inclusión e integración social” (INFORME DINEM, 20013, p.158)

⁴⁴ Definidos como las personas en situación de pobreza, y quienes sin serlo mantienen condiciones de inserción en el mercado formal de empleo y en el acceso a servicios públicos universales de forma precaria

⁴⁵ En torno de estos ejes, siguiendo las ideas de Midaglia y Antia (2008) podemos caracterizar los procesos de cambio del FA a partir de tres orientaciones políticas diferentes, en relación al sistema de bienestar y protección vigente en ese momento: una orientación restauradora, otra innovadora, y finalmente una cautelosa (Midaglia y Antia, 2008, p.142). Dentro de las primeras destaca la reinstalación de los consejos de salarios; dentro de las medidas innovadoras aquellas políticas que buscaban influir sobre la pobreza y la vulnerabilidad, como el Plan de Emergencia (coyuntural y transitorio), y posteriormente con la construcción de una Red de Asistencia Social, así como la reforma de la Salud y la reforma tributaria; y finalmente entre las cautelosas los autores nombran el manejo de la educación pública y la seguridad social, en particular en lo referente a jubilaciones (MIDAGLIA Y ANTÍA, 2008, p.143).

protección social de tipo mixto, en la que conviven servicios con orientaciones y objetivos dispares (ANTIA, 2008, p.153). Sin embargo la similitud del carácter híbrido no debe ocultar las diferencias sustanciales de las matrices de ambos periodos, referentes tanto al encuadre institucional de las políticas, así como al papel que asume el Estado, en particular en las áreas de salud, trabajo y pobreza.

En lo que refiere al encuadre institucional, la creación del MIDES y de la Red de Asistencia e Integración Social significan un paso sustantivo en la formación de un sistema de protección mixto, pero no dual, que busca fortalecer ambos polos de protección a través de la complementariedad. Las políticas focalizadas dejan de ser excepciones temporales y fragmentarias, para formar parte de una estrategia de protección a mediano y largo plazo. Por ello es especialmente relevante la articulación entre ambos polos, ya que allí radica la posibilidad de conformar un sistema híbrido pero integrado de políticas sociales, de manera de superar el sistema dual que se constituyó en la década de los 90'.

En este sentido, se le atribuye desde el gobierno una función primordial al aspecto promocional de la RAIS, como instrumento de ligación entre los dos polos de la matriz de bienestar. Desde esta perspectiva, el criterio de focalización buscado no es la forma correcta o más eficiente de hacer política social (como postula el modelo neoasistencialista), sino que se postula como estrategia subsidiaria al criterio de universalidad, complementándolo al asegurar mínimos sociales de bienestar al tiempo que fomenta el acceso de los hogares pobres a las políticas, bienes y servicios universales. Se estipula así en el Documento de la Reforma Social (2011) que:

Los componentes focalizados de la Red de Asistencia e Integración Social, al tiempo que aportan un amparo inmediato a quienes padecen situaciones de exclusión o vulnerabilidad, deben incorporar un mayor *componente promocional* en sus actividades previendo mecanismos para facilitar el acceso y vincular a sus beneficiarios a los servicios sociales universales de salud, educación, etc. (CNPS, 2011).

Por otro lado, el fortalecimiento de las políticas universales, el nuevo encuadre institucional de las políticas focalizadas (y el aumento de estas prestaciones), y la regulación de las relaciones laborales, marcan un crecimiento en la presencia del Estado en el sector social, no solo en términos de presupuesto, sino también por el aumento de la responsabilidad asumida por el mismo sobre el bienestar, lo que imprime un carácter desmercantilizador en muchas de sus políticas. Señalan al respecto Midaglia y Antia (2007) que:

La dirección de estos cambios tiende a repositionar al Estado como un agente de protección social, ya sea regulando la fijación de las pautas salariales, compitiendo y administrando la provisión de bienes básicos como los de salud, y responsabilizándose por la atención de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad. A esto se agrega la reformulación de una política pública esencial en la determinación de las nuevas pautas distributivas que

caracterizarán al país, como es la reforma tributaria (MIDAGLIA Y ANTÍA, 2007, p.151)

Por todo ello argumentamos que la matriz de bienestar resultante de este periodo no representa un retorno al Estado de bienestar consolidado en la primer mitad del siglo XX, como tampoco las reformas de los años '90 transformaron el sistema de bienestar en un modelo neoasistencialista. Se trata mas bien de una yuxtaposición de estos paradigmas, tal como señala Cecchini (2011), que busca articular políticas focalizadas no contributivas de carácter permanente (a partir de la RAIS) con políticas de servicios universales y laborales de la clásica matriz de bienestar.

En este sentido, como mencionamos antes la matriz resultante consolida el carácter híbrido impulsado en la década de 1990, pero a diferencia de este busca superar la dualidad de la matriz y acentuar la centralidad del Estado. En lo que nos concierne, y tomando como punto de partida las ideas vertidas sobre la RAIS, deberemos analizar en el próximo capítulo de qué forma se inserta a las AFAM-PE en este sistema de protección, que papel cumple en la articulación de sus dos polos, y desde que paradigma se construye para comprender su lógica, y sus objetivos, y por tanto su impacto y sus límites como política de lucha contra la pobreza.

CAPÍTULO 3. LAS ASIGNACIONES FAMILIARES – PLAN DE EQUIDAD (AFAM-PE)

En el presente capítulo presentamos la descripción y el análisis de la AFAM-PE tomando en cuenta el marco teórico utilizado así como la matriz de bienestar en la que se inserta la política. En primer lugar presentamos una breve reseña de las transferencias de renta en Uruguay, para centrarse rápidamente en la AFAM, y en particular en las reformas sucesivas que tuvo a partir del año 1995. En la siguiente sección indagaremos sobre la lógica general de la política a partir de su marco normativo, para después analizar de que forma se implementó, y por tanto de que forma se concretaron los objetivos establecidos. En las últimas dos secciones presentaremos que impactos a tenido la AFAM-PE, así como algunas críticas que señalan los límites de estas políticas para consolidarse como herramientas para superar la pobreza.

3.1. LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA DE RENTA EN URUGUAY

Las políticas de transferencia de renta tienen una larga historia en el sistema de protección social del Uruguay. Ya durante la primera mitad del siglo XIX se establecieron sistemas de jubilaciones y pensiones para las fuerzas armadas y los empleados públicos que se extendieron en las primeras décadas del siglo XX, logrando cubrir a mediados del siglo a la mayoría de los trabajadores urbanos y algunos sectores rurales bajo el sistema de seguridad social. Se consolidó así un sistema de amplia cobertura, orientado a proteger principalmente a los trabajadores del sector formal, y que otorgaba un reemplazo salarial adecuado para la etapa de retiro laboral (VIGORITO, 2012, p.1).

En el plano de las transferencias no contributivas, en 1919 se crea un programa de pensiones por vejez o invalidez orientado a mayores de 70 años en condiciones de pobreza, que si bien pasó por diversas modificaciones se mantiene activo hasta hoy. Señala Vigorito (2013) que:

Hasta la expansión del sistema de jubilaciones contributivas en 1950, las pensiones no contributivas tenían una cobertura significativa. Entre 1940 y 1979, el beneficio por vejez se concedía automáticamente a todos los adultos de 60 años o más. Entre 1979-1986 el umbral se trasladó a los 70 años y en 1986-1995 en los 65 años, para retornar desde allí a los 70 años nuevamente (Saldain y Lorenzelli, 2002). Actualmente, el gasto en el beneficio representa el 5,5% del gasto total en jubilaciones y pensiones y aproximadamente el 0,5% del PIB (Tabla 3). Se trata de una prestación que se otorga sujeta a la verificación de medios (VIGORITO, 2013, p.79).

En relación a las transferencias contributivas, en 1943 entra en vigencia la ley 10.449 que habilitó la creación de las Cajas de Compensación de Asignaciones Familiares. Se componía de transferencias monetarias mensuales a los trabajadores formales con menores de 14 años a cargo,

con condicionalidades de salud y educación primaria (VIGORITO, 2012, p.1). Señala Midaglia que esta primera versión de la AFAM fue concebida en términos de un complemento salarial de la seguridad social contributiva para ayudar a solventar los gastos de los hogares, y así favorecer las “obligaciones” del “jefe de familia” con su núcleo de referencia mediante el establecimiento de contraprestaciones (MIDAGLIA, 2011, p.237). Era asimismo administrada por la entidad encargada de la seguridad social en el país, el Banco de Previsión Social (BPS).

Entre los antecedentes que favorecieron su surgimiento Midaglia (2011) señala el trabajo desarrollado por la *Comisión Investigadora de Vida, Trabajo y Salarios Obreros* creada en la legislatura de 1939, que recorrió el país para conocer las condiciones de vida y trabajo de los sectores trabajadores, y concluyó entre otros aspectos que los ingresos de los asalariados eran insuficientes para satisfacer las necesidades familiares⁴⁶ (MIDAGLIA, 2011, p.247). En este contexto, las AFAM surgen conjuntamente con la instauración de los consejos de salarios como parte de un proyecto político particular, que buscaba impulsar la demanda interna y consolidar el sistema de protección social a partir del Estado, ya sea a través de la regulación de las relaciones capital-trabajo (consejos de salario), como mediante la transferencia de ingresos (AFAM).

Este esquema básico de prestación de la AFAM se mantuvo relativamente incambiado en su estructura básica hasta fines de la década de los '90, mas allá de que se introdujeron cambios importantes en la década del '60 y del '80 que ampliaron sucesivamente la cobertura hasta los 18 años, e incluyeron a las embarazadas desde el inicio de la gestación, así como ampliaron las condicionalidades, contemplando la asistencia a la secundaria y aumentando los controles sanitarios y de salud para las embarazadas (MIDAGLIA, 2011, p.238).

En el año 1995 las AFAM fueron nuevamente modificadas, esta vez en consonancia con los paradigmas de reforma de la época, orientando la prestación para los trabajadores de menores ingresos. Se fijaron los montos en un 16% del salario mínimo nacional, en los casos que el beneficiario percibiese ingresos menores o iguales a seis salarios mínimos nacionales y en un 8% del salario mínimo para aquellos que percibiesen entre seis y diez salarios mínimos, retirando la prestación para quienes recibían un ingreso mayor (VIGORITO, 2013, p.81)

Fue recién en el año 1999, en el inicio de un ciclo económico recesivo, y ante la constación de que los índices de pobreza se encontraban estancados desde varios años atrás a pesar del crecimiento económico y de que la pobreza en el país estaba marcadamente infantilizada, (lo que producía problemas en el corto y largo plazo en términos de capital humano)⁴⁷, que el gobierno de Jorge Batlle decidió reformar el régimen de AFAM introduciendo por primera vez un eje no

⁴⁶ Fuente: Archivo Parlamentario, Cámara de Representantes, 1943

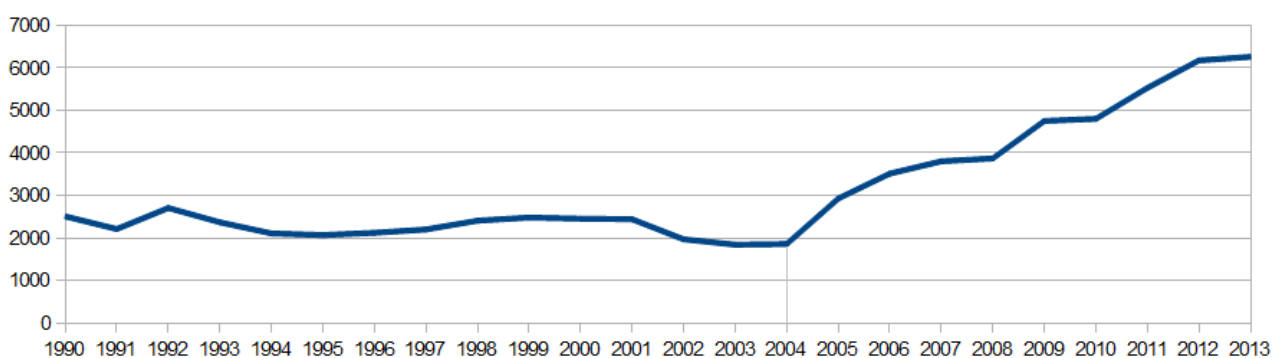
⁴⁷ Señala Filgueira (2013) que estas ideas no surgen del sistema político, sino que de técnicos y académicos que comienzan a insistir con esta idea y a mostrar evidencia sobre dicha realidad y sus impactos.

contributivo y focalizado en sus prestaciones, acentuando la tendencia que la reforma de 1995 había comenzado, en consonancia con las reformas generales presentadas en el capítulo anterior (VIGORITO, 2013).

La reforma introducida en 1999 amplió el universo de los beneficiarios del sistema incluyendo a los hogares pobres integrados con población infantil, independientemente de la vinculación de sus miembros con el trabajo formal. Si bien el umbral de ingresos para acceder a la prestación no se establece y queda a discreción del Poder Ejecutivo, la reforma implicó abandonar por primera vez la condición de prestación contributiva, financiándose a través de Rentas Generales (MIDAGLIA, 2011, p.241). En el 2004 se introdujeron nuevas modificaciones en las AFAM que consolidaron la nueva orientación. Se integraron al sistema niños y adolescentes pertenecientes a hogares cuyos ingresos fueran menores a tres salarios mínimos y no estuvieran cubiertos por las leyes anteriores, a la vez que se mantuvieron las condicionalidades, a las cuales se le agregó la obligatoriedad de los controles de salud para el conjunto de los beneficiarios.

Es menester señalar que a pesar de la innovación que supusieron estas reformas, su impacto fue muy reducido en razón de los monto de las transferencias. Estos se calculaban a partir del salario mínimo, que estaba indexado a un conjunto de variables macroeconómicas (hasta el año 2005 que asume el FA) y por tanto era utilizado como variable de ajuste, por lo que su valor era muy bajo. Se puede observar en el gráfico siguiente el desarrollo de su valor y el crecimiento que tuvo a partir de la eliminación de su indicación (Gráfico 10).

Gráfico 10. Salario mínimo nacional 1990-2013 (en pesos constantes del 2010)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

En el gobierno del Frente Amplio las políticas de transferencia no contributivas tuvieron un nuevo impulso a partir del lanzamiento del PANES, y en particular por el componente central del mismo, el Ingreso Ciudadano (IC). Estaba dirigido a jefes y jefas de hogar pertenecientes al primer quintil bajo la línea de la pobreza, lo que correspondía en el año 2005 al 8% de la población. La selección de los beneficiarios se realizaba mediante un umbral de ingresos y un puntaje del Índice

de Carencias Críticas (ICC) para certificar las condiciones de pobreza del hogar. (VIGORITO 2013).

Señalan Valera y Roco (2011) que el PANES llegó a cubrir “88 mil hogares, 74.500 de los cuales (338.000 personas) cobraban el Ingreso Ciudadano, lo que representaba el 0,3% del PIB. La mayoría de los beneficiarios eran jóvenes, alcanzando los menores de 18 años al 56,8% del total de la población favorecida” (VALERA Y ROCO, 2011, p.50). Por otro lado vale señalar que si bien el programa contaba con condicionalidades, estas no fueron controladas ni las sanciones aplicadas, por lo que podemos afirmar que el objetivo central era actuar en el corto plazo, buscando asegurar ingresos mínimos de subsistencia.

Estuvo planificado para actuar únicamente durante los dos primeros años de gobierno, para dar paso en el 2007 al Plan de Equidad y a la construcción de la RAIS, dentro de la cual la construcción de una PTC permanente era uno de sus los ejes centrales. Se buscaba entonces dar continuidad a las políticas de transferencia no contributiva y consolidarlas como políticas permanentes de la matriz de bienestar, y no ya como agregados residuales y emergenciales de la misma. Para ello se decidió reformar a las AFAM, radicalizando la orientación focalizadora y no contributiva que había comenzado ya en 1999, e insertándolas en el marco del Plan de Equidad y la RAIS, dando lugar a la nueva AFAM-PE (Asignación familiar del Plan de Equidad) en el año 2007.

Ahora bien, para comprender el contexto en el que surge la AFAM-PE retomamos las ideas de Kingdon (2003, *apud* CAPELLA, 2006), expuestas en el primer capítulo, y nos servimos del análisis de Valera y Roco (2013) al respecto. Recordemos entonces que para Kingdon (2003) las reformas de las políticas públicas nacen cuando converge el flujo de los problemas, de las soluciones y de la política, dando lugar a ventanas de oportunidad. En este sentido, primeramente debemos señalar el impacto de la crisis del 2002, que como ya mencionamos tuvo como consecuencia un aumento considerable de la pobreza y el desempleo, así como la profundización de la infantilización de la pobreza⁴⁸, deslegitimando a los partidos tradicionales y a las nuevas orientaciones que abogaban por la retirada del Estado. La pobreza se transformo en ese contexto en un problema prioritario, sobre el que el Estado (legitimado para intervenir ante la crisis) debía hacerse cargo (VALERA Y ROCO, 2013, p.58).

Por el lado de las soluciones, se imponía la necesidad de buscar alternativas de protección para quienes no tenían empleo formal, y que por tanto quedaban por fuera de la seguridad social tradicional. En este sentido, las transferencias de renta no contributivas surgían como alternativas legitimadas desde la academia (en Uruguay desde la Universidad de la República, UdelaR), y

⁴⁸ Se explicitaba desde el gobierno la prioridad de atender a los hogares vulnerables con menores de 18 años por sobre el resto, tanto por su efecto de concentración de la pobreza en la etapas tempranas de la vida y sus posibles consecuencias en términos de formación de capacidades futuras, como por la fuerte vulnerabilidad de estos hogares a los ciclos económicos y la dinámica del mercado. En este sentido una transferencia monetaria con condicionalidad pretendía aliviar tal vulnerabilidad al mercado laboral, así como fortalecer la utilización de los servicios de salud y educación, reafirmando su condición dual.

fiscalmente viables. A estos factores debemos sumarle la legitimidad creciente de estas políticas en el ámbito internacional, como herramientas eficaces en la lucha contra la pobreza (formando parte de la receta neosistencialista). Asimismo, en el caso que nos concierne las condicionalidades ya presentes en las AFAM clásicas legitimaban las transferencias hacia los pobres, en tanto no eran percibidas como regalos del Estado.

Se optó así por crear el IC del PANES, para después reformar una política ampliamente legitimada en el legado histórico de la protección social del país como las AFAM, consolidando la alternativa de la PTC. Como señalan Valera y Roco (2013), *“la adaptación de un instrumento preexistente y legitimado (las asignaciones familiares) al nuevo escenario constituye el momento crucial, no solamente porque se consolida una alternativa de política factible, sino porque ésta genera un apoyo político mayor que otras alternativas previas”* (VALERO Y ROCO, 2013, p.57).

Finalmente, en relación al flujo de la política, la asunción del gobierno del FA con mayorías parlamentarias en ambas cámaras y la legitimidad de que gozaba su gobierno, abrieron la posibilidad de reformar la matriz de bienestar. Vale recordar al respecto que Kingdon (2003, *apud* CAPELLA, 2006) señala la relevancia de los cambios de gobierno como momentos de apertura de la agenda política, y por tanto, de oportunidades de transformación en las políticas públicas. En el caso de las AFAM se trataba además de una política fuertemente legitimada como se mencionó, lo que colaboró para lograr un fuerte consenso en torno de su reforma, aprobada por todos los partidos políticos. Al decir de Valero y Roco (2013), *“el consenso logrado permitió dar un viraje más duradero, a pesar de las reticencias iniciales que generó en la oposición el programa Ingreso Ciudadano”* (VALERO Y ROCO, 2013, p.58).

Siguiendo las ideas de Kingdon (2003, *apud* CAPELLA, 2006), podemos decir entonces que los flujos de los problemas, las soluciones y la política coincidieron en los primeros años de gobierno del FA, abriendo la oportunidad de consolidar nuevas políticas, entre ellas las AFAM-PE. Estas surgen por tanto legitimadas en la opinión pública y en el espectro político a partir de su legado histórico, lo que además del consenso permitía limitar el efecto estigmatizante de las políticas sociales focalizadas. Vale señalar al respecto que una vez aprobada, la AFAM-PE pasó a convivir con la clásica AFAM contributiva, lo que limitaba también la imagen negativa de las transferencias focalizadas.

En este contexto, hacia finales del 2007 se aprueba por unanimidad la nueva ley de AFAM-PE, dando cierta continuidad al IC y consolidando el rumbo adoptado también por las AFAM a partir de las reformas de 1999 y 2004⁴⁹. Se trataba así de la consolidación de un modelo de políticas (las PTC) que venía surgiendo poco a poco en el entramado del sistema de protección de

⁴⁹ Las leyes de 1999 y 2004 que habilitaban las AFAM para beneficiarios desligados del trabajo formal se suprimieron a partir de la nueva ley, entendiendo que tenían los mismos objetivos y se debían evitar superposiciones.

Uruguay, como parte del conjunto de políticas propuestas por el paradigma neosistencialista. Como mencionamos en el capítulo anterior, este paradigma logró transformar la matriz clásica de bienestar del país, sin transformar del todo su carácter estatista, consolidando una matriz de bienestar híbrida dentro de la cual las PTC se lograron consolidar. Las nuevas AFAM-PE mantenían la estructura clásica de asignaciones familiares destinadas a hogares con menores de 18 años, pero a diferencia de las anteriores ampliaron considerablemente la cobertura en los sectores más pobres, estableciendo nuevos umbrales de acceso con el objetivo de abarcar a todos los hogares vulnerables con hijos en los primeros dos deciles de ingresos, a la vez que aumentaron su monto considerablemente.

Asimismo la nueva AFAM-PE se desligaba del trabajo formal y mantenía las condicionalidades en educación y salud. Finalmente vale remarcar que se mantenían inscritas institucionalmente al BPS, quien sería el encargado de administrar los beneficios, verificar y controlar los requisitos de elegibilidad, así como el cumplimiento de las condicionalidades y la aplicación de las sanciones, encargándose también de la comunicación con los ministerios correspondientes para cumplir esta última función (Ministerio de Salud Pública y Ministerio de Educación y Cultura).

La reforma tuvo como resultado la consolidación de una PTC como elemento permanente de la matriz de bienestar, fortaleciendo así el nuevo polo de protección no contributivo. En este sentido, el análisis que sigue busca comprender de qué forma se concretó el modelo de PTC en la matriz de bienestar de Uruguay por medio de las AFAM-PE, y por tanto con qué objetivos y a partir de qué perspectivas de la pobreza y la política social. Para ello comenzamos en la siguiente sección por sus aspectos normativos y su inscripción en la matriz de bienestar, buscando comprender la lógica general que guía la acción de esta política.

3.2. MARCO NORMATIVO

Para analizar la lógica de la AFAM-PE es necesario en primer lugar recurrir a sus aspectos normativos, es decir, comprender cómo se define la política, cuáles son sus objetivos, cómo define los problemas sobre los que pretende intervenir y cuál es su potencial público objetivo. Ahora bien, al tratarse de una política social permanente, los aspectos normativos que demarcan en un principio las potencialidades de una política están determinados por la matriz de bienestar en la que se inserta, y por tanto, por el papel asignado a partir de una determinada agenda política.

Teniendo esto en cuenta, comenzar analizando los aspectos normativos de las AFAM-PE nos va a permitir indagar sobre las formas en que se problematiza la pobreza, y en consonancia con ello analizar cómo se concreta el modelo de la PTC en la matriz del país en tanto instrumento

(alternativa) viable para intervenir sobre la misma. Vale señalar al respecto, como mencionamos en el capítulo 1, que las PTC surgieron como instrumentos de política social flexibles, permitiendo formas variables de apropiación a partir de los énfasis que hacen las diferentes matrices de bienestar sobre la pobreza. Al decir de Cecchini y Martínez (2011):

Ya sea que el objetivo principal de un PTC consista en reducir la pobreza en el corto plazo mediante la transferencia de ingreso, fortalecer las capacidades humanas a través de un mayor acceso a servicios de salud y educación, o mejorar la inserción de las familias en la sociedad por medio del mejoramiento de una serie de “mínimos sociales”, cabe esperar diferentes efectos sobre estas dimensiones (CECCHINI Y MARTINEZ, 2011, p.118)

El primer paso por tanto será analizar el papel normativo asignado a las AFAM-PE dentro de la matriz de bienestar de Uruguay, para comprender como es reapropiado el instrumento de las PTC y cuales son los fundamentos de la política y sus objetivos, complementando después el análisis con la Ley 18.227 que instituye la política de AFAM-PE. Retomamos entonces algunos aspectos analizados en el capítulo anterior sobre el Plan de Equidad y la RAIS, ya que es en ellos que se enmarcan las AFAM-PE.

Estas surgen precisamente como uno de los ejes centrales de este nuevo polo de protección, que se creó con un doble objetivo: transferir recursos para reducir los niveles de pobreza e indigencia, y servir de “puente” entre la población vulnerable y los servicios básicos universales, de forma de mejorar el capital humano de estos sectores en el mediano y largo plazo. En este sentido, como mencionamos en el capítulo anterior, el propio nombre de la Red de protección demarca la doble función que pretende cumplir: *asistencia* (transfiriendo recursos monetarios) e *integración*. (facilitar el acceso a los servicios universales y el mercado laboral).

Esta línea de acción dual es explicitada por Tabaré Vázquez al inicio del documento del Plan de Equidad, al mencionar la importancia de combinar la dimensión asistencial “*que pone en movimiento y conecta los recursos públicos, prestaciones, bienes y servicios sociales con las necesidades de la población, y la dimensión promocional que reconoce y estimula el desarrollo de las potencialidades y capacidades de las personas*” (CNPS, 2007, p.5). En este mismo sentido, en el documento de la Reforma Social (2011) se afirma que los componentes de la Red de Asistencia “*al tiempo que aportan un amparo inmediato a quienes padecen situaciones de exclusión o vulnerabilidad, deben incorporar un mayor componente promocional en sus actividades previendo mecanismos para facilitar el acceso y vincular a sus beneficiarios a los servicios sociales universales*” (CNPS, 2011, p.11). Constituida así, la RAIS depende entonces de su vinculación con el resto de la matriz de protección para cumplir sus objetivos.

Dentro de este marco, la formulación de la AFAM-PE se tornaba un elemento central de la RAIS, ya que su lógica dual y focalizada permite transferir recursos para reducir la pobreza y a su

vez incentivar la utilización de servicios universales, transformando dicha política en una “bisagra” de la matriz de protección, articulando las políticas universales con el eje asistencial. En tal sentido el informe del MIDES (2013) elaborado por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM) señala que:

Las transferencias monetarias son un punto de apoyo, no una plataforma completa. No sirven para atender a todos los riesgos sociales o incluso para todos los problemas transitorios de pérdida de ingreso. Sin embargo, juegan un papel vertebrador de los servicios sociales de la Red de Asistencia e Integración Social y pueden configurar el primer paso en procesos más amplios de restitución o ejercicio de derechos sociales (DINEM, 2013, p.140).

En este sentido la función dual que atraviesa la RAIS, en tanto pretende ser una red de asistencia e integración, se ve reproducida en la propia AFAM-PE, en tanto sirve de asistencia mínima, y de mecanismo de integración a través de la articulación que busca fomentar con los servicios universales. Estas funciones asignadas dentro de la matriz de bienestar demarcan por tanto los objetivos duales de la política, sin priorizar a priori ninguno de los dos: transferir recursos de forma focalizada hacia los sectores vulnerables para aliviar la pobreza a corto plazo, y facilitar el acceso a los bienes y servicios universales, a través de contraprestaciones en salud y educación, con la meta de fortalecer las capacidades a mediano plazo. Es por tanto articulándose con los servicios universales, y a través de estos, que cumple con su función integradora, buscando asimismo superar el carácter dual de la matriz de bienestar.

Ahora bien, es menester señalar, tal como mencionamos en el capítulo anterior sobre la asistencia y la integración social, que subyacen a estos objetivos dos formas de problematizar la pobreza. Al materializarse estos objetivos en torno de una sola política, estos énfasis conceptuales (que no son contradictorios de por sí, y de hecho se complementan) pueden generar tensiones que impidan el fortalecimiento de una de sus líneas de acción. En este sentido, si queremos comprender la lógica que guía a las AFAM-PE debemos analizar cómo se presentan estas funciones, tanto en el marco normativo, como en su implementación.

En lo que refiere al primero, la definición misma de la transferencia denota la tendencia promocional de la política, al constituirse como una transferencia para hogares vulnerables con menores a cargo, y no tan solo para hogares vulnerables. El énfasis en la transferencia para los menores muestra la importancia que se le asigna a esta la etapa de la vida para la formación de los individuos, y de sus posibilidades para el futuro. Ahora bien, podría decirse también, que tal como mostramos en el capítulo anterior los hogares pobres en su mayoría tienen menores, por lo que una transferencia de este tipo logra abarcar a una gran cantidad de hogares pobres. Sin embargo ello no quita importancia a la lógica de fondo, por menos que sean los adultos pobres sin hijos que no reciben la prestación.

En relación a las condicionalidades, estas se establecen en torno a la salud (controles periódicos y revisión médica cada 3 años para beneficiarios incapaces mayores de 18 años de edad) y la educación (inscripción y concurrencia asidua del beneficiario a institutos docentes de educación formal o no formal, públicos o privados, a excepción de beneficiarios discapacitados) (LEY 18.227). La ley establece asimismo que ante el incumplimiento de estas condiciones, se procederá a la suspensión del pago: *“de no poder verificarse las condiciones que habilitan la percepción de la prestación por causa imputable a estos, el Banco de Previsión Social procederá a la suspensión del beneficio”* (LEY 18.227, 2007, p.7).

En cuanto a la función propiamente asistencial de asegurar ingresos mínimos, la normativa establece un aumento significativo de los montos con referencia a las anteriores AFAM, a la vez que indexa el valor de la transferencia al Índice de Precios al Consumo, buscando mantener su capacidad de compra en el mercado. Por otro lado, la ley establece montos diferenciales según niveles educativos, así como niveles mínimos de aprobación por edades para recibir el beneficio: hasta los 14 años se recibe en todos los casos, hasta los 16 si se logra comprobar que el adolescente no completo primaria hasta los 14 por impedimentos justificados, y hasta los 18 si el beneficiario cursa estudios superiores a primaria (LEY 18.227, 2007, p.3) Estos límites de aprobación limitan por tanto el papel asistencial de la política, por lo que funcionan de hecho como condicionalidades extras a las establecidas a priori.

En referencia a los mecanismos de selección de beneficiarios, y en consonancia con el rol dual que asume la AFAM-PE, la focalización propuesta responde a una perspectiva multidimensional de la pobreza, que la vincula tanto a la carencia de ingresos, como a las capacidades individuales de quienes forman el hogar y a las necesidades básicas insatisfechas que difícilmente son solucionables en el corto plazo. Así es que la ley 18.227 establece que *“la determinación de los hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad socio-económica se harán teniendo en cuenta los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria”* (LEY 18.227, 2007, p.2).

Para instrumentar el mecanismo de focalización se establece en primer lugar un umbral máximo de ingreso que no puede ser traspasado. Dentro de quienes no superan dicho umbral se ordena a los hogares a través de un indicador de vulnerabilidad socio económica denominado Índice de Carencias Críticas (ICC), creado en el año 2008 entre la UdelaR y el MIDES. Explica el Informe del MIDES (2013) que:

El índice otorga un puntaje a cada hogar, permitiendo ordenar a los hogares postulantes al programa de acuerdo a su nivel de privación. Para la estimación del modelo, se consideraron aquellos hogares que se ubican por debajo de la mediana de la distribución del

ingreso per cápita de los hogares (es decir, los hogares que pertenecen al 50 % de menores ingresos). De esta manera, se prioriza discriminar entre hogares de bajos ingresos, asumiendo que los mismos son potencialmente más difíciles de distinguir» (DINEM, 2013, p.142).

Al visualizar el marco normativo general de la política podemos afirmar que la AFAM-PE se construye con el objetivo general de cumplir las dos funciones típicas de las PTC, si bien sus condiciones de acceso y de egreso suponen una tendencia de fortalecimiento de las condicionalidades que podría limitar el impacto asistencial de la política. Por otro lado, la AFAM-PE fue pensada como uno de los ejes de articulación entre el nuevo polo de políticas y la matriz tradicional, buscando fortalecer a este último a través de su rol promocional y por tanto por medio de las condicionalidades y del ingreso en tanto incentivo, y no en tanto sustento económico. En este sentido, en cuanto mecanismo de articulación entre las esferas de protección, adquiere especial relevancia el cumplimiento de las condicionalidades, en tanto son estas las que permiten insertar a los individuos en los servicios clásicos de bienestar social.

El marco normativo presentado expresa por tanto el carácter híbrido de esta política, a la vez que nos permite vislumbrar la preeminencia de una de sus funciones, y el papel particular que le es asignado dentro de la matriz de bienestar. Ahora bien, a partir de este marco normativo es necesario analizar a continuación de que forma se implementa y que características asume la política una vez puesta en acción, para comprender más cabalmente cuál es su lógica general.

3.3. LA AFAM-PE EN ACCIÓN

El marco normativo propuesto debe ser entonces contrastado con su implementación para conocer las características concretas que asume la política y por tanto de que forma se expresan las dos funciones asignadas. Presentamos en primer lugar las características más generales de la política (gasto y cobertura), para después abocarnos a los ejes constitutivos de las PTC: la focalización, y las funciones de ingreso y capacidades.

Pues bien, en lo que refiere a la prioridad fiscal y macroeconómica que asumieron las AFAM-PE, y por tanto la prioridad dentro de la matriz de bienestar (mediante el GPS), podemos apreciar en el cuadro 3 que la AFAM-PE no implica un gran peso fiscal para el Estado, ni en referencia al PBI (0,37% en el año 2011), ni al GPS (1,74% en el mismo año), y además su peso a ido disminuyendo a partir del 2010, lo que puede responder a una disminución de sus beneficiarios⁵⁰. Si lo comparamos con la principal transferencia de renta del Estado, las jubilaciones y pensiones, su peso en el PBI es muy inferior, siendo el de estas de un 8,73% en el 2010, y el de las

⁵⁰ Si tenemos en cuenta que la cobertura se mantiene estable e incluso desciende hacia el 2013 y que el monto se mantiene estable, es de esperar que se mantengan estables los porcentajes para los años siguientes.

AFAM-PE un 0,39%. Asimismo podemos observar que el gasto de las AFAM-PE es similar al del Ingreso Ciudadano, y al de las AFAM contributivas (ambas alcanzan un 0,3% del PBI en el 2007), lo que reafirma el carácter marginal de estas transferencias monetarias en el gasto del Estado (Cuadro 4). En este sentido, como mostramos en la gráfica 1 (ver en capítulo 1.2.3 p.33) que el porcentaje es similar a los registrados en otros países, y por tanto no parece haber una priorización particular de estas políticas en Uruguay, sino mas bien una apropiación convencional del instrumento de PTC en cuanto al gasto social.

Cuadro 3. Gasto público en Asignaciones Familiares 2008-2011 (en porcentajes)

	2008	2009	2010	2011
Gasto Público Social	1,81	1,9	1,85	1,74
Gasto Público Total	1,43	1,49	1,42	1,3
PBI	0,39	0,4	0,39	0,37

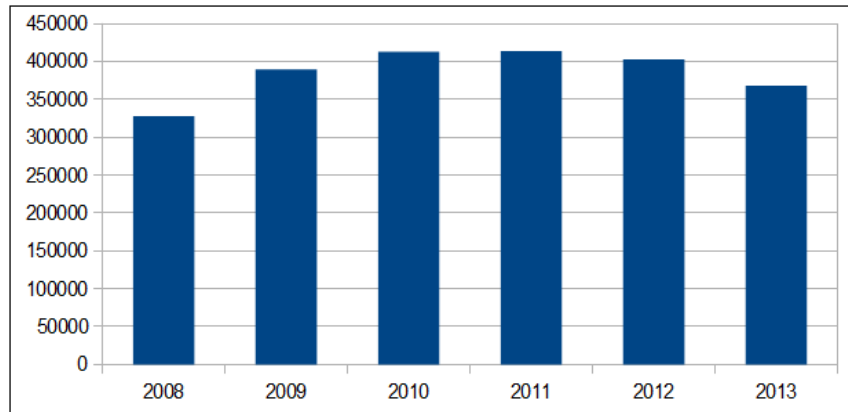
Fuente: Observatorio Social MIDES.

Cuadro 4. Gasto público en transferencias monetarias (% del PBI)

Transferencia	1991	1998	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Jubilaciones y pensiones	9,28	11,63	12,26	9,48	9,2	8,8	8,6	8,73	8,79
Seguro de desempleo	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,16	0,16	0,2	0,2
AFAM contributiva	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3			
AFAM-PE							0,24	0,37	0,39
TUS							0,09	0,1	0,1
Pensión a la vejez							0,1	0,1	0,1
Ingreso Ciudadano				0,1	0,4	0,3			

Fuente: VIGORITO, 2013, p.85.

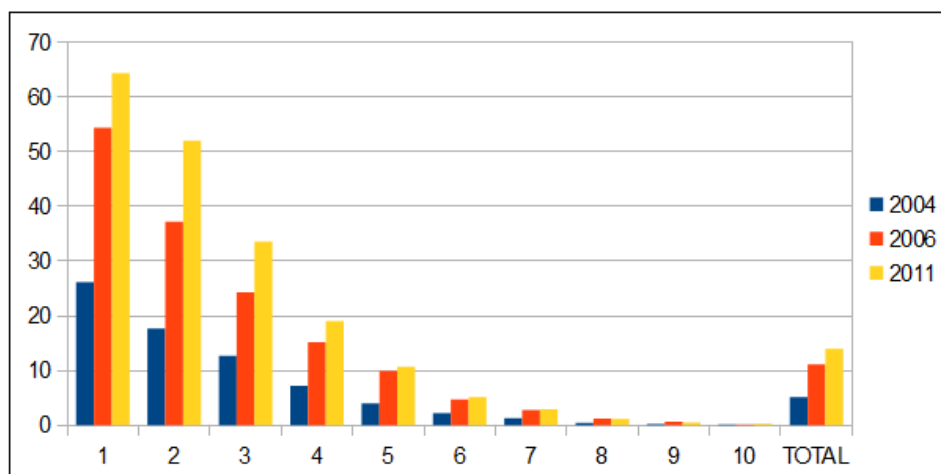
En cuanto a la cobertura total, observando la gráfica 11 podemos apreciar que esta creció desde su implementación en el 2008 hasta el 2011 (si bien no alcanzo los 500.000 menores cubiertos como pretendía en el momento de su lanzamiento) y comienza a disminuir a partir del 2012, lo que se debe principalmente a la mejora en los índices de pobreza e indigencia que redujeron el publico elegible en base a los criterios de focalización.

Gráfica 11. Cobertura AFAM-PE (cantidad absoluta)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Estadístico del BPS

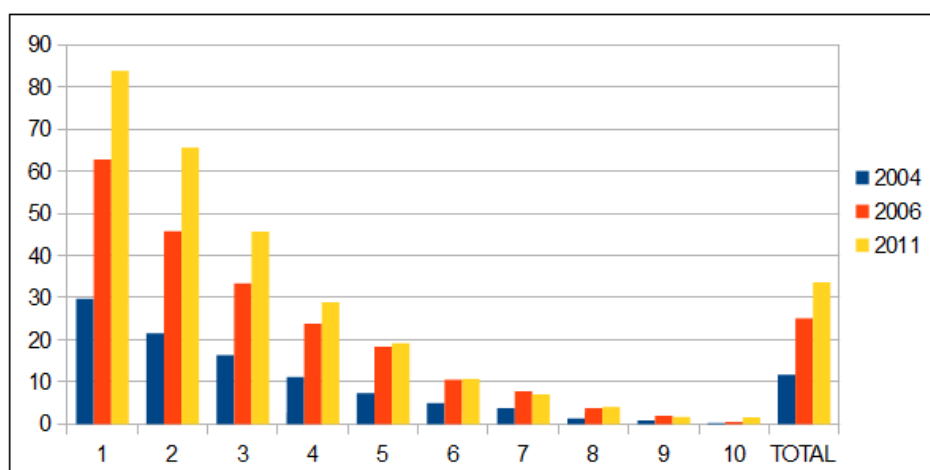
Por otro lado, en lo que refiere a la focalización de la política propuesta en la Ley, podemos afirmar que los mecanismos de elección lograron lo propuesto, alcanzando una amplia cobertura en los sectores vulnerables, y por tanto, en los grupos sobre los que pretendía intervenir (tabla 3.4). Los datos corresponden al año 2004, 2006 (ambos son anteriores a la reforma de las AFAM-PE) y 2011 (AFAM-PE), por lo que permiten observar el impacto de los nuevos mecanismos de selección. Podemos apreciar que la cobertura en los primeros dos deciles pasa de un 26,2% y 17,7% de los hogares en el año 2004, a un 64,4% y 52,1% respectivamente para el año 2011 (Gráfico 12). Dentro de los hogares con menores de 18 años (es decir, que contengan a su grupo objetivo), el cambio es todavía mayor, cubriendo en el 2011 al 83,9% y 66,7% en los primeros deciles, en comparación con el 29,8% y 21,6% en el año 2004 (Gráfico 13).

Gráfico 12. Cobertura de las AFAM (2004-2006) y AFAM-PE (2011) por deciles de ingreso per capita. En el total de los hogares. Localidades de 5000 habitantes y más



Fuente: VIGORITO, 2013, p.120

Gráfico 13. Cobertura de las AFAM (2004-2006) y AFAM-PE (2011) por deciles de ingreso per capita. Hogares con menores de 18 años. Localidades de 5000 habitantes y más



Fuente: VIGORITO, 2013, p.121

Una vez presentadas estas características generales indagamos a continuación sobre la estructura dual (y a priori complementaria) que asume la AFAM-PE, con el fin de analizar hasta que punto su implementación y sus impactos fueron coherentes con el marco normativo propuesto. Presentamos para ello los montos de la prestación y su capacidad desmercantilizadora, así como la aplicación de sanciones por incumplimiento de las condicionalidades y sus consecuencias sobre la cobertura. Con estos datos pretendemos indagar sobre la implementación concreta de los ejes constitutivos de la política, teniendo en cuenta los tipos ideales plantados por Cecchini y Martínez (2011).

Pues bien, en relación al monto de la transferencia, en el caso de la AFAM-PE este se determina según la cantidad de beneficiarios y el nivel educativo que estén cursando, a través de una escala progresiva de valores (desde una perspectiva de economías de escala). La ley 18.227 del año 2007 establece el valor base en \$700 para los niños que estén cursando primaria, multiplicando ese valor por el número de beneficiarios del hogar elevando el resultado al exponente 0,6. En el caso de los beneficiarios que estén cursando educación media se establece un incremento de \$300 (\$1000 en total) con el mismo mecanismo de proporcionalidad por cada beneficiario que asista al liceo. No se establecen máximos de cobro en el sistema, dependiendo el monto final enteramente de la cantidad e beneficiarios (LEY 18.227, 2007).

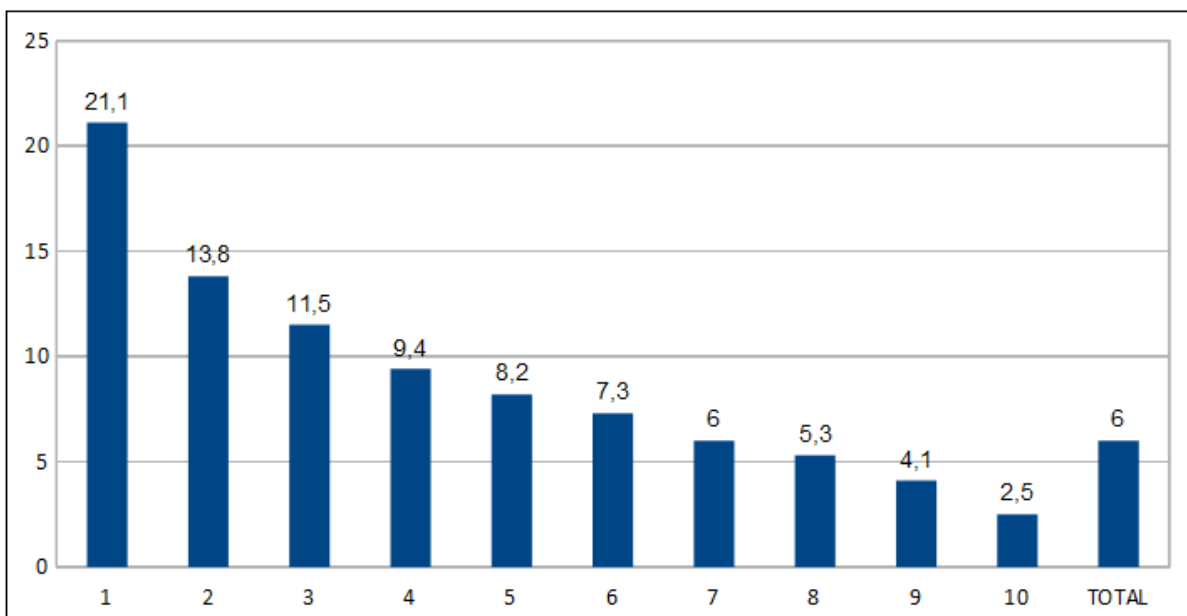
Si tenemos en cuenta que el monto de las AFAM no contributivas reformadas en el año 2004 representaba el 16% del salario mínimo (desvalorizado en ese momento a causa de su indexación como se mostró en el gráfico 10), la prestación mínima se ubica en el entorno de los \$298 en precios constantes del 2010, mientras que las AFAM-PE representan en su entrega mínima a \$795 también en precios del 2010. Asimismo vale señalar que la prestación pasa de estar indexada a un salario mínimo crecientemente desvalorizado durante toda la década de 1990 y los primeros años

del 2000, a indexarse al IPC (y por tanto a la inflación), asegurando mantener su poder de compra.

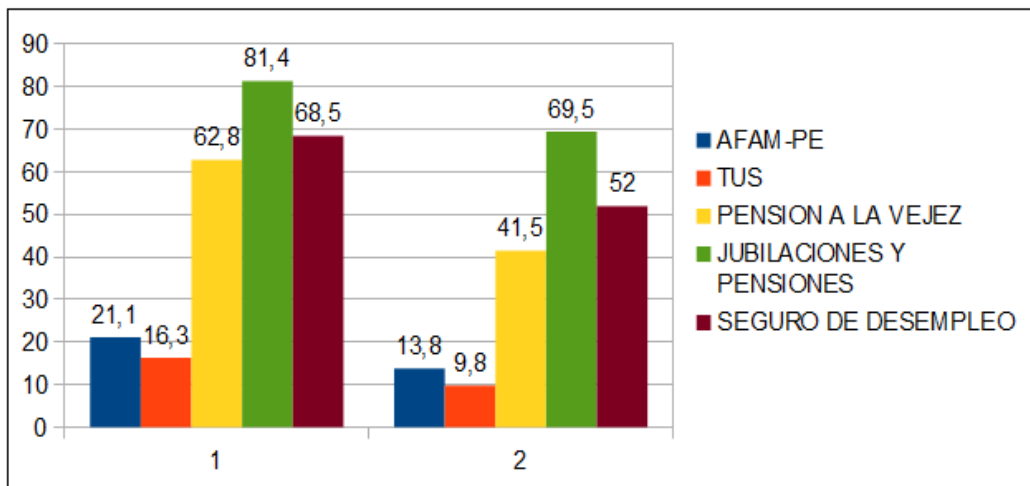
Cabe preguntarse entonces si este aumento en el valor de la transferencia, junto a su mayor cobertura en los sectores vulnerables, logra cumplir un papel importante como suplemento del ingreso para cubrir las necesidades básicas. Es decir, en que medida la transferencia tiene un carácter desmercantilizador sobre los ingresos necesarios para subsistir. En tal sentido, señala Vigorito (2013) que las transferencias por AFAM-PE en promedio representan el 10% de la línea de pobreza, y un 30% de la Canasta Básica de Alimentos (línea de la indigencia), por lo que parece tener alguna relevancia en relación a un nivel mínimo de subsistencia.

Asimismo, la transferencia monetaria de la AFAM-PE representa en promedio el 20,1% de los ingresos totales de los hogares del primer decil que reciben la prestación, y un 13,8% en el segundo decil (Gráfica 14). Por otro lado, si comparamos el peso de las AFAM-PE con otras transferencias de renta del Estado en los ingresos de los hogares de los primeros dos deciles, apreciamos que la primera es notoriamente mas reducida que las jubilaciones, pensiones y seguro de desempleo, siendo apenas superior al peso relativo de la TUS (Gráfica 15). El monto promedio de la transferencia es también notoriamente menor (Cuadro 5).

Gráfica 14. Participación del ingreso por AFAM-PE en el ingreso total de los hogares por decil de ingresos per cápita 2011



Fuente: VIGORITO, 2013, p.123

Gráfica 15. Participación de las transferencias en los ingresos de los hogares (primeros dos deciles de ingreso)

Fuente: VIGORITO, 2013, p.123

Cuadro 5. Valor promedio mensual por hogar de las principales transferencias

En pesos corrientes del 2010

Seguro de desempleo	6548
AFAM contributiva	393
AFAM-PE	1284
TUS	1077
Pensión a la vejez	4087
Jubilaciones y pensiones	17077

Fuente: VIGORITO, 2013, p.123

Queda claro por lo datos presentados, el carácter marginal que tiene la AFAM-PE en la matriz de bienestar como mecanismo de sostenimiento de ingresos frente a otras transferencias de renta, incluso en los hogares de los dos primeros deciles. Si tenemos en cuenta que las jubilaciones y las pensiones son para los adultos de edad avanzada, que el seguro de desempleo es temporal y esta inexorablemente asociado al trabajo formal, y que la transferencia monetaria no contributiva de mayor impacto es la pensión a la vejez, nos encontramos con que las transferencias desligadas del trabajo formal (en particular la AFAM-PE) no logran sostener niveles aceptables de ingreso, que desmercantilizan en grados relevantes la dependencia al mercado laboral, sino mas bien asistir a partir de una lógica mínima de subsistencia (aportando 1/3 de la canasta básica de alimentos como se señaló).

Vale decir que mas allá de que la política cubra el 20% de los ingresos de los hogares beneficiados en el primer decil, ello no quita el carácter mínimo de la transferencia, sino mas bien llama la atención sobre la situación aun acuciante de estos sectores de la población, y sobre la

importancia de las transferencias monetarias, por mínimas que sean, para que muchos hogares alcancen niveles aceptables de ingreso. Podemos decir entonces que la este eje de la AFAM-PE no parece ser la prioridad para el sistema de protección, concretándose apenas como un subsidio para alcanzar niveles mínimos biológicos de existencia. Debemos por tanto analizar a continuación el papel de las condicionalidades en la política estudiada.

En relación a las condicionalidades, primeramente debemos señalar el significativo aumento de la transferencia cuando los beneficiarios concurren a educación secundaria, siendo este superior al 40% de quienes van a primaria. En este caso aparece con fuerza la función promocional de la transferencia monetaria, ya que este aumento busca fortalecer el carácter de incentivo de la transferencia, dado los altos índices de abandono en la educación secundaria. Por otro lado, si bien no contamos con datos precisos sobre la efectividad de los mecanismos de control y sanción, así como de la cantidad de suspensiones por no cumplir con las condicionalidades, tenemos algunos indicios que insinúan el fortalecimiento de este eje de la política.

En este sentido, en el año 2012 se instauró un nuevo sistema de información interinstitucional, denominado Sistema de Información Integrado para el Área Social (SIAS), integrado por múltiples ministerios e instituciones estatales (MIDES, MEC, MVOTMA, MTSS, MSP, ANEP, BPS, INAU Y ASSE). Este sistema permitió comenzar a construir una base de datos única de los beneficiarios de políticas sociales del Estado, mejorando significativamente las posibilidades de cruzar información, y en lo que respecta a las AFAM-PE, controlar las condicionalidades (DINEM, 2013).

En lo que refiere a las suspensiones de los pagos por incumplimiento, si bien no disponemos de datos sistemáticos sobre la cantidad, periodicidad y distribución, estos se concentran según información de la página del BPS, en el incumplimiento de la condicionalidad de asistencia a centros educativos. Según los datos del boletín informativo del BPS, en el año 2013 se dio de baja al 6% de los beneficiarios por esta causa, y a un 3% en el 2014⁵¹. Los controles son realizados por el BPS en contacto con el Ministerio de Educación y Cultura, así como controla (con asistencia del MIDES) que los ingresos de los hogares no sobrepasen el umbral, en cuyo caso se prosigue a suspender la prestación al mes siguiente. Vale decir además que los hogares que dejan de cobrar la prestación pueden volver a solicitarla al siguiente mes en caso de documentar el cumplimiento de las condicionalidades.

Por otro lado, podemos pensar en las consecuencias sobre la cobertura que traen aparejadas las condicionalidades y sus sanciones, de forma de indagar los límites que estas imponen a la

⁵¹

Fuente:

http://www.bps.gub.uy/7971/cruce_de_informacion_bps_%E2%80%93_anep_sobre_asignaciones_familiares.html,
acceso en: 25 de noviembre de 2014

función de sostenimiento de ingresos. En tal sentido, dado que la asistencia escolar esta generalizada en el ciclo primario, las barreras impuestas por las sanciones de incumplimiento se dan principalmente en el ciclo secundario, debido a los altos porcentajes de abandono en la enseñanza media entre los menores de 13 y 17 años, y en especial, en aquellos que pertenecen al primer y segundo decil de ingresos.

En este sentido, Vigorito (2013) señala que si consideramos la proporción de hogares con menores de 18 años que no reciben AFAM-PE, esta crece con la edad de los mismos. Mientras que los hogares con menores entre 6 y 13 años que no reciben la transferencia constituyen un 6,7% y 14,3% en el primer y segundo decil respectivamente, aquellos hogares con menores de 14 a 17 años que no reciben AFAM-PE representan un 11,5% y 17,9% respectivamente (Cuadro 7). Asimismo, encontramos un amplio conjunto de hogares con presencia de adolescentes de 14 a 17, que perteneciendo a los primeros deciles, cobran menos AFAM-PE de las que potencialmente podrían, o directamente no cobran ninguna.

Asimismo un 38,8% de los menores de 14 a 17 del primer decil no asiste al sistema educativo, lo cual los vuelve no elegibles para AFAM-PE, mientras que sucede lo mismo con el 28,9% de los adolescentes de esa edad en el segundo decil. Se constata también que en el primer decil el 23,8% de los hogares con menores de 14 a 17 cobran AFAM-PE por un numero menor de niños que el total, y un 15,9% en el segundo debido a la no solicitud del beneficio o su denegación por no cumplir las condicionalidades (cuadro 8) (VIGORITO, 2013, p.98). Finalmente podemos observar que la modalidad de educación escolar es la que concentra por amplia mayoría los beneficiarios de la transferencia, llegando a un 77% del total de beneficiarios en el 2012 (Cuadro 8), lo que denota los limites en la cobertura que establecen las condicionalidades para secundaria.

Cuadro 6. Hogares que no reciben AFAM-PE y tienen menores (primeros dos deciles de ingreso)

	1	2
Menores de 18 años	10,2	16,4
14-17	11,5	17,9
6 a 13	6,7	14,3
6 a 17	9,5	16,6

Fuente: VIGORITO, 2013, p.97

Cuadro 7. Hogares con potenciales beneficiarios de 14 a 17 años (primeros dos deciles de ingreso)

	1	2
El hogar cobra AFAM-PE por menos niños del total	23,8	15,9
No asisten al sistema educativo	38,8	28,9
No cobran y no asisten	6,6	6,7
Asisten pero no cobran	5,5	11,7

Fuente: VIGORITO, 2013, p.97

Cuadro 8. Peso relativo de las modalidades de beneficiarios

	Escolares	Liceal	Discapacidad
2010	78,4	16,8	1,4
2012	77,1	17,8	2,6

Fuente: VIGORITO, 2013, p.85

Si bien estos datos nos permiten apenas acercarnos tangencialmente a la capacidad de control y sanción de las condicionalidades, los mismos muestran claramente que estos inciden en la cobertura de la prestación, sobre todo de los menores entre 14 y 17 años, y en particular en el primer decil, en consonancia con los niveles de asistencia escolar de estos sectores, y por tanto funcionan de hecho como condicionantes al acceso de la prestación. Tal como señala Vigorito (2013), en estos casos la función de la reducción de la pobreza y la indigencia de la prestación se yuxtapone con el objetivo de mediano plazo de aumentar el capital humano de los adolescentes. Si tenemos en cuenta que esta yuxtaposición se produce particularmente en el primer decil, son probablemente los hogares con mayores niveles de vulnerabilidad y pobreza los que quedan por fuera (total o parcialmente) de la transferencia monetaria. Recordamos al respecto, para medir el impacto de tal privación, que en promedio el ingreso por AFAM-PE representaba un 21,1% del ingreso de los hogares que lo recibían en el primer decil hacia el año 2011⁵².

Señala así Vigorito (2013) que *“la exigencia de asistencia a centros educativos para los niños mayores de 6 años, podría estar en conflicto con la capacidad de las prestaciones de reducción de la pobreza e indigencia, quedando fuera beneficiarios con fuertes niveles de privación”* (VIGORITO, 2013, p.99). La tensión entre las funciones de la AFAM-PE comienza entonces cuando las condicionalidades son controladas y sancionado su incumplimiento. Es decir, precisamente cuando el mecanismo de las condicionalidades funciona plenamente, sus objetivos parecen entrar en conflicto con los objetivos de sustento económico en el corto plazo.

Si tenemos en cuenta la efectividad de los mecanismos de control y el nivel mínimo de subsistencia que asegura la prestación, parece ser que la política tiende mas hacia el modelo de condicionalidades fuertes (principalmente desde el eje educativo del ciclo secundario), en las que las transferencias sirven sobre todo como incentivo para hacer pesar las condicionalidades. No podemos negar tampoco el aporte del ingreso de los deciles mas bajos, pero es necesario señalar nuevamente la lógica mínima de la transferencia, y por tanto remarcar la tendencia de que esta se constituya como incentivo y no como fin en si mismo.

La AFAM-PE enfatiza por tanto el fortalecimiento de las capacidades individuales a través

⁵² Para pensar el impacto de esta negación de la transferencia en las condiciones de vida de esta población, en la sección final analizaremos brevemente la situación socio-económica de los primeros dos deciles.

del acceso a los servicios universales, centrando así la atención en los aspectos individuales de la pobreza y sus soluciones. A su vez el carácter minimalista de la transferencia monetaria refuerza la idea anterior, ya que parten de la concepción de que el comportamiento (agencia) de los individuos es esencial en la superación de la pobreza, y por tanto una transferencia que permita subsistir sin buscar mejorar el capital humano puede terminar reproduciendo los comportamientos que llevan precisamente a las situaciones de vulnerabilidad social.

Tal vez el problema mayor de este enfoque, es como señala Vigorito (2013) que el énfasis en la formación de capital humano bloquee la posibilidad de sostener niveles aceptables de ingreso a través de transferencias, ya sea por el control de las condicionalidades, o por limitar los montos de las transferencias a un nivel mínimo siguiendo la lógica expuesta anteriormente. En este sentido, el énfasis en el comportamiento individual puede castigar a los sectores mas empobrecidos, responsabilizándolos por su situación, y creando lo que Castel (1997) llamó de pobres “merecedores” y “no merecedores”.

En consonancia con lo dicho, el lugar asignado en la matriz de bienestar no parece ser el de sostener ingresos aceptables en los hogares, sino mas bien fortalecer, mediante las condicionalidades, el acceso a los servicios universales. En este sentido, si la AFAM-PE cumple el papel de articulación asignado, que pretende superar el carácter dual de la matriz híbrida de bienestar, corre el peligro de dejar sin cobertura precisamente a quienes no están cubiertos por el sistema tradicional. En un caso extremo se podría superar la dualidad al precio de excluir del sistema a quienes mas lo precisan.

Mas allá de esto, no cabe duda que por la cobertura lograda en los primeros deciles, así como por el aumento de los valores en comparación a transferencias similares en el país, la reforma de las AFAM-PE amplió el acceso a mecanismos de protección para sectores antes excluidos de la protección del Estado, en particular para quienes no están insertados en el mercado laboral formal. Sin embargo, la protección en el corto plazo se ve limitada por la lógica asumida por la política y su función en la matriz de bienestar, que reproduce las concepciones neosistencialistas.

Si bien es claro que en Uruguay este paradigma no logro transformar la matriz de bienestar, sus concepciones se plasman en las políticas que originalmente surgen desde su paradigma, limitando así las potencialidades de dichas políticas en el contexto de matrices de bienestar de carácter mas estatista y universal como en Uruguay. Las AFAM-PE se insertan por tanto como una política de carácter neosistencialista en una matriz estatista, para reforzar a esta ultima, pero sin transformar las características propias del neosistencialismo, lo que nos remite al carácter híbrido del sistema de protección actual del país. En la ultima parte del capítulo retomaremos alguna de estas discusiones al presentar las criticas que desde otras perspectivas teóricas se hacen a las políticas neosistencialistas

3.4. IMPACTOS DE LA AFAM-PE

Teniendo en cuenta la lógica con que fue implementada la AFAM-PE, presentamos a brevemente alguno de los impactos que tuvo sobre los objetivos esperados en sus dos ejes de intervención. En primer lugar señalamos los impactos sobre la pobreza, la indigencia y la desigualdad, para mas adelante analizar su papel en la asistencia educativa, así como los posibles impactos negativos sobre las tasas de actividad y formalidad del empleo en los hogares beneficiarios.

En lo que refiere a los impactos sobre la pobreza y la indigencia, es importante apreciar no solo su incidencia, ya que cuanto mayores sean las carencias de ingresos menos probable es que las transferencias permitan traspasar la línea de pobreza, sino también considerar el impacto sobre su intensidad y severidad. En lo que refiere al impacto sobre la incidencia de la indigencia y la pobreza, si analizamos los datos presentados por Vigorito (2013, p.124), encontramos que sin AFAM-PE la primera aumentaría un 0,79% en el total de los hogares y un 1,33% en los hogares con menores de 18 años, y la pobreza lo haría en un 1,47% y 2,47% respectivamente (ver cuadro 9)⁵³. Si tenemos en cuenta que la indigencia en el 2012 se situaba en el 0,3% de la población, sin las AFAM-PE el guarismo llegaría al 1,1%, muy cercano al 1,4% del 2007. Por otro lado, para estudiar el impacto de estas políticas sobre la intensidad y la severidad de la indigencia y la pobreza seguimos los planteos de Vigorito (2013), que calcula los índices FGT para los parámetros 0, 1 y 2 Foster, Greer y Thorbecke (1984) con y sin transferencias, de manera de valorar no solo el efecto de traspasar la línea en cuestión, sino de considerar también que tanto se acercan al umbral considerado (VIGORITO, 2013, p.101).

Cuadro 9. Variación de la pobreza y la indigencia con AFAM-PE (2011)

	Total de hogares	Hogares con menores de 18 años
Indigencia	-0,79	-1,33
Pobreza	-1,47	-2,47

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Vigorito (2013).

Según los resultados presentados por los autores las transferencias no contributivas en su conjunto (tomando en cuenta la AFAM-PE, la TUS y las pensiones de asistencia a la vejez), reducen

⁵³ Se trata de un ejercicio estático, donde se supone que los hogares no modifican su conducta laboral por recibir la transferencia considerada. Este supuesto podría ser consistente con lo observado para América Latina por Alzua, Cruces y Ripani (2010), quienes no detectan efectos de las transferencias sobre la oferta laboral y con los resultados obtenidos en la evaluación de impacto del PANES, donde se constato que la percepción de esta transferencia no genero cambios en la oferta laboral de los hogares beneficiarios, aunque se encontraron indicios de impactos negativos en la formalización (VIGORITO, 2013, p.10).

en un 10% la incidencia de la pobreza, un 16% su intensidad y un 23% su severidad. Por otro lado el impacto mas fuerte se ejerce sobre la indigencia, que se reduce en un 64%, 96% y 137% respectivamente (VIGORITO, 2013, p.101). Por tanto si bien no se observa un impacto significativo sobre la pobreza, que desciende un 10% (un 1,47% menos sobre el total), muchos hogares logran igualmente acortar su distancia a la línea de pobreza. Por otro lado, en relación a la contribución de la AFAM-PE y la TUS sobre la desigualdad, los autores señalan que conllevan en conjunto la reducción en un punto sobre el índice de Gini (VIGORITO, 2013, p.101). Es por tanto sobre la indigencia que la AFAM-PE tiene mas impacto, lo que es coherente con los niveles en los montos transferidos, y su carácter de mínimo de subsistencia.

En relación a la dimensión educativa de las condicionalidades, los impactos señalados por el Informe de MIDES (DINEM, 2013) son muy leves. Por un lado no se encontraron efectos en la matriculación y asistencia en la enseñanza primaria, algo que era de esperar dada la universalidad casi total de la enseñanza en este nivel. En lo que respecta a la asistencia a la enseñanza media el informe señala que el programa tiene efectos positivos, ya que aumenta la probabilidad de asistencia de los beneficiarios en relación a quienes no reciben la transferencia. Sobre las magnitudes de tal impacto el informe del MIDES (2013) señala que:

La magnitud varía de acuerdo a la metodología utilizada y año de referencia. Según el informe de evaluación de impacto de las AFAM-PE realizado por el IECON (2013) para el año 2012, la probabilidad de asistencia al nivel medio aumenta en 3 %, mientras que según el estudio realizado por el MIDES (DINEM e INFAMILIA) y el IECON, en el marco de la ANII (2012), para los años 2008 y 2009 el efecto se encuentra entre 7 y 11 %. A su vez, se observa que existe un efecto diferencial en función de la edad y la trayectoria educativa de los beneficiarios. Según MIDES/IECON (2012), el impacto del programa es de mayor magnitud entre los adolescentes de 16 y 17 años (entre 14 y 18 %) y entre aquellos que tienen una trayectoria educativa con rezago (DINEM, 2013, p154).

Otro punto interesante que se menciona en el informe (DINEM, 2013) es que en los hogares que reciben transferencias con montos superiores a la mediana, los impactos sobre la educación son mas fuertes que en los hogares con montos menores (12 y 5 %, respectivamente para 2008, y 17 y 6 % para 2009), lo que parece reafirmar la importancia de montos significativos para funcionar como incentivos mas efectivos (MIDES, 2013, p154). En cuanto a la dimensión de la salud, el Informe del MIDES (2013) señala que no se observan efectos del programa en la atención sanitaria, lo que nuevamente es esperable dado los altos niveles de cobertura en el país (MIDES, 2013, p154). No encontramos datos sobre los efectos en el bajo peso al nacer y en relación a los controles prenatales obligatorios.

Finalmente, por el potencial carácter desmercantilizador de las transferencias de renta, se las critica comúnmente por su supuesto impacto negativo sobre la oferta laboral, ya que contribuiría a que los individuos que perciben el beneficio no busquen mas trabajo. Señala Cecchini (2011a) que

“el argumento consiste en que las transferencias que reciben las familias que se encuentran en situación de pobreza podrían llevarlas a reducir su premura en la búsqueda de empleo debido a que ya tienen garantizado un determinado nivel de ingresos” (CECCHINI, 2011a, p.150). Por otro lado, y como resultado de la prueba de medios que imponen los mecanismos de selección, es importante pensar en los posibles impactos negativos sobre la formalización del trabajo. Estos se podrían producir precisamente por los controles mensuales automáticos del BPS sobre los registros de la seguridad social formal, que pueden conllevar una quita del beneficio en tanto se sobrepasen los umbrales establecidos.

Conocer estos posibles impactos es fundamental, tanto para poder sopesarlos, como para tener en cuenta los impactos no esperados de una expansión de dichas políticas. El informe del MIDES (2013) menciona al respecto que la AFAM-PE no afecta, ni positiva ni negativamente la tasa de actividad de los miembros de los hogares que perciben el beneficio, ni tampoco sobre la tasa de empleo y las horas trabajadas (DINEM, 2013, p.150). Este efecto nulo puede deberse a su vez en el carácter mínimo de la transferencia. En este sentido afirman Cecchini y Martínez (2011) que:

Considerando los bajos montos de las transferencias monetarias de los PTC, no se aprecian efectos negativos sobre la oferta laboral, por lo que los pobres y vulnerables siguen buscando salir de esa condición con su propio esfuerzo. De hecho, gracias a las transferencias no contributivas, podrían tener un mayor poder de negociación en relación con salarios muy bajos, así como más oportunidades de invertir en actividades productivas (CECCHINI Y MARTINEZ, 2011, p.185).

En lo que refiere a la formalización del empleo, el estudio del IECON (2013) retomado por el MIDES (2013) muestra un impacto importante sobre la probabilidad de que los beneficiarios de AFAM-PE tengan un empleo formal, siendo casi un 20% menor que para aquellos hogares con características similares pero que no son beneficiarios de la prestación. Los controles mensuales del BPS sobre los ingresos laborales de los beneficiarios se señalan en el informe como la causa principal, al desincentivar la formalización por el riesgo de perder los beneficios (MIDES, 2011, p.154).

3.5. LOS LÍMITES DE LA AFAM-PE

En la sección anterior hemos analizado la forma en que se concretan y articulan los mecanismos de intervención de la AFAM-PE y cuáles son los impactos globales sobre los objetivos que se propone. Con ello logramos comprender mejor la lógica de la política y comprender la

dualidad que la conforma: una perspectiva a corto plazo, que al tornarse permanente tiende a reconocer las causas estructurales de la pobreza y la necesidad de otorgar ingresos básicos de vida, y una a largo plazo, desde un abordaje que enfatiza la importancia de la formación de capital humano para superar la pobreza. Estos ejes pueden a su vez ser pensados por su objetivo de asistencia o integración, reproduciendo la dualidad que recorre la RAIS. Si bien como mencionamos no se trata de objetivos contradictorios, sino más bien complementarios, su presencia articulada y condensada en una sola política hacen visibles las tensiones en los énfasis de cada mirada, e invitan a pensar en los fundamentos que cimientan las políticas y sus objetivos, en este caso, las AFAM-PE, como forma concreta de las PTC.

Teniendo en cuenta que en la AFAM-PE esta dualidad enfatiza el desarrollo de capital humano dentro de sus objetivos, presentamos a continuación un conjunto de críticas posibles a este abordaje de las PTC, siempre llevando en consideración las particularidades que impone el caso uruguayo y la matriz de bienestar que las enmarca. No se trata tanto de criticar el alcance de sus impactos, sino sobre todo los límites que impone la estructura concreta que asumió la prestación, y por tanto la lógica que la sostiene.

Para ello analizaremos la tensión entre integración y asistencia desde la perspectiva de Castel (1997) y de sus críticas a las políticas de inserción (buscando adaptar los postulados del autor a la realidad de las AFAM-PE y marcando las diferencias del caso), para después comentar algunas críticas sobre los límites de estas políticas para asegurar la reproducción social de los sectores pobres, dada la lógica que explica la pobreza y sustenta las intervenciones.

En primer lugar traemos a colación las ideas de Castel (1997) sobre las políticas de inserción que pueden darnos pistas sobre los límites de las PTC como mecanismos de integración social. En tal sentido, vale recordar que para Castel (1997) la cuestión de la integración social era nada más ni nada menos que el *“problema del lugar, de tener un lugar en la sociedad, es decir a la vez, y correlativamente, una base y una utilidad sociales”* (CASTEL, 1997, p.428). Asimismo el autor señala la preeminencia absoluta del trabajo asalariado como mecanismo central de integración, que distribuye funciones interdependientes creando fuertes lazos de solidaridad y mutuo reconocimiento⁵⁴. De allí la profundidad de la crisis planteada por Castel (1997) ante la aparición de grandes contingentes de desafiados a partir de la década de 1970 en Europa.

Desde esta perspectiva, el autor diferencia entre las políticas de integración y las de inserción, en tanto estas últimas buscan generar mecanismos para recuperar un lugar legítimo en la sociedad, es decir, integrarse. La inserción designa así tanto la distancia que separa a los individuos

⁵⁴ No se trata solo de ingresos, sino de lograr *pertenecer* a la sociedad. Al decir de Castel *“el trabajo sigue siendo una referencia no solo económica sino también psicológica, cultural y simbólicamente dominante”* (CASTEL, 1997, p.454).

de la integración, como el mecanismo práctico para superar tal déficit (CASTEL, 1997 p.439). Estas políticas buscan por tanto reforzar las posibilidades de integración, para lo cual realizan “contratos de inserción”, que establece prestaciones sociales (en el caso que nos concierne transferencias monetarias) a cambio de contrapartidas obligatorias para el beneficiario, que buscan mejorar sus condiciones para insertarse en el trabajo asalariado.

Desde este abordaje las políticas de inserción (dentro de las que ubicamos a las PTC), dependen enteramente de la dinámica del mercado laboral, y por tanto de las políticas laborales, ya que es el único ámbito que genera los verdaderos mecanismos de integración, el trabajo asalariado. Vistas así, las PTC se transforman en instrumentos de mediación, que preparan a los individuos para un territorio sobre el que no pueden influir directamente, y por tanto adquieren un carácter netamente residual. Como señala Castel (1997), “*las políticas de inserción se detienen a la puerta de las empresas*” (CASTEL, 1997, p.438). Desde esta perspectiva, toda integración debe ser necesariamente a través del trabajo asalariado, y por tanto, de no lograr las políticas de inserción tal cometido, esta pasa de ser una etapa a ser un estado. Señalando estas diferencias, dice Castel (1997) que:

La inserción profesional corresponde a lo que hasta aquí se ha llamado integración: volver a encontrar plenamente un lugar en la sociedad, reinscribirse en la condición salarial, con sus servidumbres y sus garantías. En cambio, una inserción “puramente” social se abre a un registro original de existencia que plantea un problema inédito (...) ¿que puede ser una inserción social que no desemboque en una inserción profesional? Una condena a la inserción perpetua. ¿Que es un insertado permanente? Alguien a quien no se abandona por completo, a quien “se acompaña” en su situación presente (CASTEL, 1997, p.437).

La inserción como estado permanente transforma a la transferencia en un acompañamiento, un suplemento de oxígeno para los beneficiarios, que al decir de Castel, puede contribuir a “*evitar lo peor, al menos si se piensa en el pasaje al acto de la violencia*” (CASTEL, 1997, p.438), pero no constituye un mecanismo de integración social. Por ello las políticas de inserción dependen del resto de las políticas sociales y económicas del Estado para lograr su cometido, de lo contrario son formadoras de un nuevo estatuto: los insertados permanentes. Vale señalar que el estatuto de insertado permanente, junto con la prueba de medios que requiere la focalización de estas políticas, puede generar fuertes procesos de estigmatización sobre sus beneficiarios que los alejen aun más de los mecanismos de integración de los que no logran formar parte.

En el caso que nos concierne, las AFAM-PE buscan a través de las condicionalidades en educación mejorar en el mediano y largo plazo las oportunidades de los sectores más vulnerables a integrarse en el mercado laboral, y por tanto, a los mecanismos de solidaridad en términos de Castel (1997). Sin embargo, tal como menciona Castel su éxito depende de las condiciones del mercado laboral, sobre el cual no intervienen ni pretenden intervenir. Este límite que imponen las condiciones estructurales es muchas veces dejado de lado por el paradigma de las capacidades,

comúnmente criticado por interpretar la pobreza centrándose en la carencia de activos de capital humano, sin prestar atención a la dinámica del mercado laboral y a las posibilidades reales de lograr un trabajo asalariado con salario digno.

Si bien en el caso de Uruguay este no parece ser el caso, ya que la matriz de bienestar emergente con el FA tuvo reformas importantes en el ámbito laboral (entre otras mencionadas en el capítulo 3) es importante tener en cuenta que en lo que concierne a la AFAM-PE en particular, la preeminencia de la idea de las capacidades sobre la función de ingresos puede resultar en la negación de la situación aun acuciante de grandes sectores de la población, en nombre de mejoras a mediano y largo plazo a partir de cambios en las habilidades individuales.

En este sentido, tanto Barba (2011) como Leguizamón (2011) critican a estas políticas a partir del supuesto básico que la sostiene, es decir, la suposición de que mejorar el capital humano asegura de por sí insertarse satisfactoriamente en el mercado laboral y extender las capacidades individuales (en términos de *libertad* de elección como decía Sen, 2000). Señala Barba (2011) que esta perspectiva parte desde un escenario ilusorio, *“donde los individuos viven sus vidas al margen de relaciones y restricciones económicas, al margen de riesgos sociales, en economías estables donde el crecimiento genera oportunidades de ingreso suficientes y de buena calidad”* (BARBA Y VALENCIA, 2011, p.206) y por tanto, trabajo para quien este capacitado. En este marco ideal, *“el discurso de las capacidades considera que basta intervenir sobre el capital humano de los individuos para que éstos, sanos, mejor alimentados y escolarizados, puedan hacer frente al mercado”* (BARBA Y VALENCIA, 2011, p.206).

La formación en capital humano es por tanto el aspecto clave en las posibilidades de aprovechar las oportunidades que vayan surgiendo en el mercado, depositando la responsabilidad de la reproducción de la pobreza en las prácticas familiares e individuales, y en sus posibilidades de desarrollar sus capacidades. Si se considera sin embargo que la pobreza es principalmente resultado de la dinámica del mercado laboral, y que estos sectores mas que excluidos se encuentran explotados por el mismo, las políticas de inserción se tornan programas de “autogestión de la pobreza”, que pregonando la integración, en verdad ocultan las verdaderas causas de la pobreza, responsabilizando a los individuos por su situación (LEGUIZAMÓN, 2011).

La perspectiva de las capacidades reconoce a su vez el derecho de los hogares a tener niveles mínimos de subsistencia, así como servicios básicos en salud y educación. Es que asegurados estos mínimos, el individuo es responsable del desarrollo de sus capacidades y por tanto de su situación. El Estado intervendrá por tanto para asegurar los mínimos, y a lo sumo para fomentar el desarrollo del capital humano y social del individuo, así como *empoderarlo* para que pueda por si mismo aprovechar las oportunidades del mercado. Señala Leguizamón (2011) sobre esta asociación entre prestaciones mínimas y fomento a las capacidades, que:

El discurso del desarrollo humano, fuertemente influenciado por la idea de capacidades y habilidades de Sen, considera que la pobreza se puede resolver a partir de la provisión de mínimos básicos para los que fracasaron en el mercado y mediante el fortalecimiento de las habilidades individuales o comunitarias de los pobres a partir de una cierta capacidad metabólica de las personas (LEGUIZAMÓN, 2011, p.146).

En el caso de la AFAM-PE, además del carácter mínimo de su valor (ya señalado en este capítulo), que impacta en particular sobre la indigencia, y no sobre la pobreza, el público objetivo seleccionado (menores de 18 años en situación de vulnerabilidad social) denota el carácter de responsabilización individual de su concepción de la pobreza, ya que se interviene sobre aquellos que todavía no son responsables de sus actos, y por tanto es legítimo asistirlos en el desarrollo de su capital humano. No son elegibles para el beneficio en cambio los adultos en edad activa, quedando estos relegados a los sistemas de protección tradicionales. Es tal vez en el caso de los hogares con adultos entre 18 y 65 años sin menores a cargo el ejemplo claro de que esta exclusión de los mecanismos de protección social no contributiva responde a una visión individualizante de la pobreza.

A este respecto es interesante pensar que la TUS, en tanto transferencia no contributiva sin condicionalidades, y sin barreras de acceso como la AFAM-PE, se constituye como una política para intervenir sobre la extrema pobreza, y por tanto, en busca de asegurar un mínimo biológico de subsistencia mientras el individuo busca mejorar su situación en el mercado laboral. En este sentido la lógica de la TUS es complementaria a la de la AFAM-PE: mientras que con los menores pobres el objetivo es fortalecer sus capacidades a la vez que asistir en los mínimos de subsistencia, para los adultos la asistencia es legítima en niveles aun más mínimos, ya que estos pueden y deben hacerse responsables por mejorar su situación. En este sentido, para Leguizamón (2011),

La política del desarrollo humano focalizada en las poblaciones de riesgo deviene en una biologización al “mínimo” de la vida. No se trata de aumentar el bienestar de los ciudadanos, sino de mantener a los trabajadores, los no trabajadores (desempleados, inempleables, precarizados “inútiles para el mundo”) y los ciudadanos en un umbral, en la línea de flotación de la vida. La promoción de la vida en los niveles básicos coloca a este nuevo arte de gobernar produciendo vida también, pero no en términos de un máximo razonable de “bienestar” –dado el desarrollo de las fuerzas productivas, de la riqueza acumulada y del nivel histórico que alcanzan las luchas sociales– sino en los mínimos básicos, casi a escala animal (LEGUIZAMON, 2011, p.257).

En este sentido, la AFAM-PE se consolida como política permanente a partir de postulados neoasistencialistas, y por tanto busca asegurar apenas niveles biológicos de existencia, que de hecho no tienen efectos desmercantilizadores relevantes sobre los niveles de vida de sus beneficiarios. Los impactos en el corto plazo por tanto se diluyen, quedando tan solo el incentivo como verdadero objetivo de la transferencia monetaria. Vale preguntarse si estas características de la transferencia no hacen más que reproducir, indirectamente, la lógica de las transferencias contributivas, en tanto

protegen a aquellos que están fortaleciendo su capital humano para en un futuro insertarse mejor en el mercado laboral, excluyendo a quienes abandonan el sistema educativo (como la mayoría de los adolescentes de los dos primeros deciles) y por tanto, a quienes se separan de la trayectoria esperable hacia el trabajo formal.

Asimismo, teniendo en cuenta los niveles de pobreza que aun persisten en el país a pesar de una década de crecimiento sostenido, en particular en los sectores beneficiarios de la AFA-PE (Cuadro 10), vale cuestionar junto con Leguizamón (2011) la biologización del mínimo de vida de la AFAM-PE, en cuanto continua responsabilizando a los pobres por su situación, en lugar de reivindicar y legitimar la asistencia como un derecho, mas allá de las responsabilidades de los individuos por formarse y capacitarse.

Cuadro 10. Indicadores socio-laborales población con AFAM-PE y población total. 2012

	Población AFAM-PE	Población total
Desocupación	9,7	6,7
Tasa de actividad	64	63,8
Pobreza	32,86	8,9
Informalidad	43,8	26,5
Subempleo	10,9	7,2
Restricciones por subempleo y no aporta	9	3,4

Fuente: DINEM, 2013, p.48

En tal sentido, si bien Castel (1997) señala la falacia de la integración en la condición de insertado permanente, vale preguntarse si no es viable en el contexto de la matriz de protección de Uruguay legitimar una prestación que vaya mas allá de los mínimos de subsistencia, y busque impactar en la pobreza, y no tan solo en la indigencia. Para fortalecer el eje de ingresos sin embargo no basta con un aumento en el monto, sino que se debería redefinir su población objetivo, así como el papel de las condicionalidades. Es que de la misma forma que con estas ultimas, la función de sostener ingresos solo se lograría en plenitud al precio de eliminar las sanciones de cobertura por incumplir las condicionalidades, lo que equivale a decir que estas no se tomarían en cuenta. La tensión entre los dos ejes surge así cuando uno de ellos adquiere protagonismo. En ese sentido, las AFAM-PE tienen un papel claramente definido, que podría ser complementado con otra transferencia no contributiva que escapara al carácter biologicista de la TUS.

A través de estas críticas pretendimos delinear alguno de los límites de la AFAM-PE como instrumento para superar la pobreza, ya sea por la lógica política que la guía (como señala LEGUIZAMON 2011, y BARBA, 2011), o por su dependencia con el funcionamiento del mercado laboral, único capaz de ofrecer sostenes de integración reconocidos (en la perspectiva de Castel,

1997). Teniendo en cuenta estos límites y los objetivos que asumió la política a partir de su lógica e intervención, queda claro el carácter residual que asume la AFAM-PE en la matriz de bienestar, así como en referencia a las condiciones de reproducción social de los individuos en situación de pobreza, asumiendo un rol biologicista en su función de asistencia, y de mediación a mediano y largo plazo, en la función de integración social. La AFAM-PE parece así consolidarse como una política subsidiaria a las políticas de servicios universales y a la dinámica del mercado laboral, y en definitiva, como parte de la malla de protección y promoción mínima, tal como fue concebida la RAIS.

4. REFLEXIONES FINALES

Las PTC se consolidaron en este siglo como políticas permanentes en las matrices de bienestar de la región. En el caso de Uruguay, como hemos visto en el trabajo, la AFAM-PE responde a este modelo de políticas sociales, y fue creada como uno de los ejes centrales de la nueva Red de Asistencia e Integración Social, que busca consolidar un polo de protección social no contributiva (con políticas asistenciales y promocionales), que se articule con la matriz tradicional de bienestar. En este sentido, la RAIS reforzó el carácter híbrido que desde las reformas de la década de 1990 adquiere el sistema de protección del país, buscando asimismo articular los dos polos de protección para superar la dualidad de las intervenciones, y evitar así las “políticas pobres, para pobres”.

Vale señalar al respecto, que las reformas del Frente Amplio sobre la matriz de bienestar, a la vez que consolidan políticas del modelo neoasistencialista, refuerzan al mismo tiempo las políticas sociales tradicionales (reforma de la salud, incremento presupuestal en la educación, campañas de afiliación del BPS, políticas laborales), abriendo paso a un nuevo escenario dentro del carácter híbrido de la matriz de bienestar. En este marco, y en un contexto de bonanza económica y de disminución del desempleo y la pobreza, nos preguntamos a lo largo del trabajo cuál era el papel que la AFAM-PE cumplía en la protección social de quienes se encuentran en situación de pobreza.

A partir del marco normativo analizado podemos afirmar que la AFAM-PE se creó para cumplir precisamente la doble función asignada a la nueva malla de protección, y por tanto asumió las características propias de una PTC: un eje asistencial y un eje promocional, que se sostiene a partir de las condicionalidades y el cumplimiento de los controles y las sanciones. Si bien estos dos ejes son complementarios como estrategias para superar la pobreza, dejamos claro en el trabajo que condensados en una sola política pueden tensionarse mutuamente al buscar cumplir su objetivo. En el caso que nos concierne, al analizar cómo se implantaba cada uno de estos ejes, quedó claro por los datos presentados la prevalencia del eje promocional (y por tanto los objetivos de mediano y largo plazo) y el carácter mínimo de la transferencia monetaria, que adquiere un carácter de incentivo, y no un suplemento de ingresos que asegura condiciones de vida digna. En vista de esto, y teniendo en cuenta que el público objetivo son los menores de 18 años, la AFAM-PE asume como su principal objetivo reforzar las capacidades de los individuos (sobre todo su nivel educativo), reforzando asimismo las políticas de servicios universales del sistema de protección social.

En este sentido, la prevalencia de las condicionalidades tensiona la función asistencial, al dejar sin el beneficio a los sectores que más los necesitan, ya que coinciden con los sectores con mayores índices de abandono educativo. Si a ello le sumamos el carácter mínimo del monto transferido, queda claro que la AFAM-PE no impacta en gran medida sobre la pobreza, si bien si lo

hace sobre la indigencia. Sobre esta tensión entre la asistencia y la promoción, vale decir además que la articulación buscada entre la AFAM-PE y la matriz tradicional, refuerza el aspecto promocional, al enfatizar la importancia de las condicionalidades y sus controles y sanciones.

Desde esta lógica de intervención, la AFAM-PE surge así como una política complementaria a las políticas de servicios universales, y por tanto, en lo que refiere a su impacto sobre la pobreza, adquiere un carácter residual y dependiente del mercado laboral y de las políticas, en tanto puedan asegurar trabajos de calidad a quienes mejoraron su capital humano. Estos posibles efectos, que no dependen de la AFAM-PE, se desarrollan en el mediano y largo plazo, y por tanto no modifican en el corto plazo la situación de privación material de los hogares beneficiarios. Al observar las partidas presupuestales para la AFAM-PE queda claro también su papel residual dentro de la matriz.

En el marco de la preeminencia del eje promocional y de su lugar periférico dentro de la matriz de bienestar, podemos afirmar que la AFAM-PE parte de una concepción individualizada de la pobreza, que busca complementar a las políticas sociales más amplias. La AFAM-PE no se consolida por tanto como una política no contributiva que asegure mínimos de vida a quienes no lo logran en el mercado de trabajo, sino que funcionan como incentivos a la promoción del capital humano de quienes aun no son responsables de sí mismos, los menores. Si a ello le sumamos la escasa capacidad desmercantilizadora de esta política en relación a los ingresos necesarios para no ser pobre, queda claro que la función asistencial se cumple apenas a regañadientes para lograr la promocional.

Inserta en la matriz de bienestar con estos objetivos, la AFAM-PE refuerza el carácter híbrido de la misma, que consolida un polo de protección para quienes están dentro del mercado laboral formal, y otro para los hogares que se encuentran en situación de pobreza. Sin embargo, este último polo, y en particular la AFAM-PE, no constituye una malla de protección que permita por sí misma a los hogares pobres salir de la pobreza, sino que los responsabiliza de su situación, impulsándolos a mejorar su capital humano para, en el mediano plazo, alcanzar las oportunidades que buscan asegurar el resto de las políticas de carácter universal. En este sentido, la AFAM-PE se constituye apenas como un “trampolín”, que busca mejorar las oportunidades de los individuos.

Ahora bien, si tenemos en cuenta que aún después de diez años de crecimiento económico y mejoras salariales, y ante una desocupación en su mínimo histórico, el 8% de la población se encontraba bajo la línea de la pobreza en el año 2013, vale cuestionar la lógica instituida en estas políticas, sobre todo por los límites que le plantean al potencial desmercantilizador de las transferencias monetarias. Estos límites no responden únicamente a las sanciones ante el incumplimiento de las condicionalidades, o al público objetivo de la política (que excluye los hogares pobres sin menores), sino que también resultan de la concepción de pobreza que subyace a sus características. En tal sentido, se ha mencionado en el trabajo como el énfasis en las capacidades

era coherente con una visión biológica de las necesidades humanas, que las situaban en los umbrales mínimos de subsistencia. La asistencia aparece en esta perspectiva como una protección de emergencia para quienes no logran satisfacer sus necesidades en el mercado, y por tanto se presenta como una ayuda de último recurso del Estado, y no como un derecho consagrado para los ciudadanos. Este abordaje no es contradictorio con el esfuerzo del gobierno de fortalecer las políticas laborales y los servicios universales, en tanto estos aseguran oportunidades que los pobres deben después aprovechar para mejorar su condición. Sin embargo, el incentivo para mejorar el capital humano incluye solo a los menores de edad, responsabilizando a los mayores por las causas de su pobreza, aun más ante escenarios de crecimiento económico y bajo desempleo. De esta forma, el abordaje de las capacidades puede articularse con la defensa de una matriz de protección social con fuerte presencia estatal, en tanto esta se centra en los servicios universales, y en la seguridad social del trabajo formal.

En este sentido es que el problema de la protección social no contributiva adquiere mayor relevancia, y en donde las concepciones de la pobreza juegan un papel fundamental. Desde la perspectiva de las capacidades, mas allá de buscar reforzar las políticas universales y el mercado laboral, la responsabilidad final es de los individuos, y por tanto la asistencia llega cuando la vida corre peligro, adquiriendo un carácter de asistencia mínima. La lógica que se reproduce en la AFAM-PE, en tanto política para los pobres, deposita la responsabilidad en los individuos, que a pesar del crecimiento económico, y de la oferta laboral no logran superar la pobreza, y por tanto deben ser apenas asistidos para subsistir, a la vez que se fomenta la formación de capital humano de los menores del hogar, que todavía no son responsables de sí mismos. Si pensamos además que la TUS, en tanto transferencia monetaria no contributiva que no presenta condicionalidades, ni su cobertura está atada a la presencia de menores, se enfoca únicamente a quienes se encuentran en condiciones de extrema pobreza, la lógica presentada es reproducida en su totalidad en las transferencias no contributivas para los individuos en edad de trabajar.

Nos preguntamos entonces cuales son las razones que impiden ir mas allá de la asistencia a la emergencia, es decir, superar las políticas no contributivas que se presentan al decir de Vilas (1995) como la ambulancia que recoge a las víctimas de la economía, y que por tanto no hacen más que afianzar la importancia del mercado laboral, y de sus ciclos de bonanza y crisis. Creemos que es un grave error evitar formularse esta pregunta bajo el pretexto de invocar el crecimiento económico continuado, y los niveles de empleo y de ingreso. Es que de lo que se trata es de pensar en matrices de bienestar que aseguren, en forma de derechos, niveles de vida dignos más allá del mercado laboral, ya sea en épocas de crisis o de crecimiento económico.

En este sentido, diversos autores (entre los que nombramos a modo de ejemplo a Mirza 2010, Lo Vuolo, 1998 y Bauman, 1999), señalan que una de las posibilidades refiere a instaurar una renta

básica universal de carácter incondicional, que se presente como derecho de todos los ciudadanos más allá de su condición. Sin ir tal vez tan lejos, es menester preguntarse en las posibilidades de transformar la AFAM-PE, tal vez junto con la TUS, en transferencias monetarias que aseguren impactos más profundos sobre la pobreza. No es el objetivo de este trabajo analizar la viabilidad económica y política de tal propuesta, pero sí cuestionar las lógicas que impiden siquiera preguntarse sobre tal posibilidad.

Desde la viabilidad económica, Vigorito (2013) realiza una estimación del incremento presupuestal que conllevaría aumentar el monto de la AFAM-PE de los \$700 base del 2007, a \$1600, ubicándolo en un incremento del 0,335% del PBI en el 2011, y en total un 0,705% del PBI (VIGORITO, 2013, p.108). Si bien es tan solo un ejemplo, demuestra que no es impensable, económicamente, aumentar los montos considerablemente, lo que además, de mantenerse las condicionalidades, actuaría incluso como incentivo más eficiente para mantener a los adolescentes en el sistema educativo.

En este sentido, lo que tal vez impone el límite más importante a cambios relevantes en los montos y las condicionalidades es la lógica que sustenta la asistencia hacia los pobres, y por tanto, la viabilidad política de tales propuestas. En este sentido, es interesante traer a colación las ideas de Bauman (1999) sobre la ética del trabajo, y sus consecuencias sobre la concepción de la pobreza y la asistencia social. El autor llama la atención acerca del valor intrínseco que la modernidad da al trabajo, y la relevancia que adquiere en los juicios morales que la sociedad hace sobre los pobres y su derecho a recibir beneficios, separando entre pobres merecedores y no merecedores (BAUMAN, 1999, p.103). Desde esta ética, que valoriza en primer lugar el esfuerzo, son los pobres los que deben dar el primer paso y demostrar que quieren ser reinsertados en la sociedad (BAUMAN, 1999, p.110). En este sentido, las condicionalidades denotan el interés del pobre por mejorar su situación, lo que lo hace merecedor de la asistencia del Estado, en tanto continúe esforzándose. La ética del trabajo sirve así como evaluación moral de los pobres, y quien no la supera se coloca más allá de toda obligación de la sociedad, y por tanto, por fuera incluso de la lástima (BAUMAN, 1999, p.121). En el caso que nos concierne, quien no cumpla con su cuota de esfuerzo solo será beneficiario de la TUS, en caso de que se encuentre realmente en peligro de subsistir.

La ética del trabajo establece así un límite moral a la expansión de las transferencias monetarias, que refuerzan a su vez la centralidad del trabajo, tanto como mecanismo central de reproducción como de integración social, tal como dice Castel (1997). Sin embargo, vale preguntarse si precisamente la actual coyuntura nacional no permite cuestionar, al menos en parte, la hegemonía de estas ideas, dada la legitimidad alcanzada por las AFAM-PE, y por el partido de gobierno, que alcanzó en este 2014 su tercer periodo consecutivo con mayorías parlamentarias. En un contexto de crecimiento económico, y de tasas de empleo muy altas, podría abrirse el camino a

lo que Kingdom (2003 *apud* Capella, 2006) llama de ventanas de oportunidad, que abran la discusión acerca de las políticas sociales no contributivas, y su consolidación como derechos en la matriz de protección.

Es que si la idea clásica del Estado de bienestar ha sido garantizar niveles de vida aceptables, a partir de la adscripción del estatus de ciudadanía, y tal como menciona Lo Vuolo (1998), esta ya no puede asegurarse únicamente en base al trabajo formal, es necesario plantear y discutir caminos para fortalecer políticas sociales disociadas del trabajo, sin que ello quite la importancia de fortalecer las políticas laborales y los servicios universales. No queremos con esto quitar importancia a la advertencia de Castel sobre el peligro de crear un estatuto de insertados permanentes, pero si dejar planteado si es aceptable como sociedad mantener a ciertos sectores sociales en situación de pobreza, en la espera de lograr que se integren a la sociedad salarial y sus mecanismos de protección social. Si como menciona Leguizamón estos no están por fuera, sino que están bajo condiciones extremas de explotación, será necesario tal vez invertir el orden de los factores, subsumiendo la lógica promocional a la asistencial, consolidando a esta cómo un derecho y no como una dádiva a quienes lo merecen.

Como dijimos anteriormente, nos encontramos en un periodo histórico que permite plantear tales posibilidades, y no hacerlo, bajo el pretexto de las mejoras logradas, puede significar perder una oportunidad única de reformar la matriz de bienestar, consolidando políticas no contributivas con grados mayores de desmercantilización. En este sentido, Mirza (2010) señala justamente que si *“las semillas de una renta básica universal incondicional tienen campo fértil para crecer a largo plazo en determinados contextos políticos, culturales y económicos; es preciso en consecuencia promover y provocar el debate serio y responsable en esta dirección”* (MIRZA, 2010, p.27).

Las posibilidades de tal debate parecen aun escasas, y dependerán por completo de instalar tales cuestionamientos en los ámbitos de negociación y discusión de los actores políticos y socio-económicos sobre los mecanismos de integración y protección social. En este sentido, los impactos analizados en la AFAM-PE, así como los límites que impone su concepción de la pobreza y la estructura de su prestación, buscan fomentar el debate sobre las políticas de protección no contributivas, que busquen desmercantilizar las necesidades, más allá de niveles de subsistencia, de la dinámica del mercado laboral.

REFERENCIAS

- ALVAREZ MIRANDA, B. El Estado de Bienestar: Veinte años de argumentos críticos. Universidad Complutense de Madrid, 1994
- AMARANTE, Verónica, VIGORITO, Andrea. La Expansión de las Transferencias no Contributivas en Uruguay en los Últimos Años. **International Policy research brief**. S/d, n.29, agosto 2012.
- ANDRENACCI, L., REPETTO, F. **Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana**. Washington DC: Mimeo, 2006.
- ANDRENACCI, L., SOLDANO, D. Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. In: ANDRENACCI, Luciano (compilador). **Problemas de política social en la Argentina contemporánea**. Buenos Aires: Prometeo, 2006.
- ANTÍA, Florencia. Na direção da moderação da dualização? A reforma recente das políticas sociais no Chile e Uruguai. In: GAITÁN, Flavio; Del Rio, Andrés. **Instituições, política e desenvolvimento: América Latina frente ao século XXI**. Curitiba: CRV, 2013.
- BARBA, Carlos, VALENCIA, Enrique. Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionales. In: BARBA, Carlos, COHEN, Néstor (coordinadores). **Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2011. p.195-224
- BAUMAN, Zygmunt. **Trabajo, consumismo y nuevos pobres**. Barcelona: Gedisa, 1999.
- BOADO, M., FERNANDEZ, T. Una mirada a la crisis uruguaya desde las clases y la pobreza (1998 y 2004). In: MAZZEI, E. **El Uruguay desde la Sociología III**. Montevideo: FCS-UdelaR, 2005, p. 59-81.
- CACCIA, Silvio. Renda mínima. Considerações sobre os alcances e limites de programas municipais de renda mínima. . In: VARIOS AUTORES. **Sistemas de protección social en un mundo globalizado**. Argentina: DSE, 1998. p.185-225.
- CAPELLA, Claudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: Encontro Anual da Anpocs, 29, 2006, Caxambu. São Paulo: BIB, 2006, p. 25-52.
- CASTEL, Robert. **La metamorfosis de la cuestión social**. Buenos Aires: Paidós, 1997.
- CASTEL, Robert. Encuadre de la exclusión. In: KARSZ, Saul. **La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices**. España: GEDISA, 2004.
- CASTELLANO, Ernesto. Uruguay: un caso de bienestar de partidos. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, n.9, p. 107-126, 1996.
- CECCHINI, Simone, MARTINEZ, Rodrigo. Protección social inclusiva en América Latina. **Una mirada integral, un enfoque de derechos**. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.
- CECCHINI, Simone. **Transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe**. Santiago Chile: CEPAL, 2011. Consejo Nacional de Políticas Sociales. **Plan de Equidad**. Montevideo: Presidencia de la República, 2007.

DE ARMAS, G. De la sociedad hiperintegrada al país fragmentado. Crónica del último tramo de un largo recorrido. In: CAETANO, G. (compilador). **20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples**. Montevideo: Taurus, 2005, p. 269-303.

ESPÍNDOLA, Fabiana. De los procesos de integración y desintegración social en las sociedades

ESPING ANDERSEN, Gosta. **Los tres mundos del Estado de Bienestar**. Valencia: Alfons el Magnanim, 1993.

FEITO, Rafael. **Estructura social contemporánea. Las clases sociales en los países industrializados**. Madrid: Siglo XXI, 1995.

FILGUEIRA, Fernando, ALEGRE, Pablo. **El sistema de protección social y de relaciones laborales en Uruguay: balance y perspectivas (1985-2009)**. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay, 2008.

FILGUEIRA, Fernando. Comentario sobre la experiencia uruguaya. In: HOPENHAYN, Martín (coordinador). **Pactos sociales para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa**. Santiago de Chile: CEPAL, 2014. p.60-62

FILGUEIRA, Fernando. El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. In: ROBERTS, B. **Ciudadanía y política social en Latinoamérica**. Costa Rica: FLACSO/SSRC, 1998, p. 71-114.

FILGUEIRA, Fernando. **Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina**. CIESU, 2005. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Uruguay/ciesu/20120814033034/filgueira.pdf> . Acceso en: 15 de octubre 2014.

FLEURY, Sonia. **Modelos de protección social**. Washington DC: INDES, 2002.

GONZALES, Carmen; MAIER, Sofía. **Cambios en las condiciones macroeconómicas y decisiones de asistencia a nivel medio de enseñanza. Un estudio para Uruguay en el período 1986-2009**. 2011. Tesis (Licenciatura en Economía) – Facultad de Ciencias Económicas y Administración, UdelAR, Montevideo.

INFORME BANCO MUNDIAL. **Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar**. Montevideo: Banco Mundial, 2007.

KATZMAN, Ruben, FILGUEIRAS, Fernando, FURTADO, Magdalena. Nuevos desafíos para la equidad en Uruguay. **Revista de la CEPAL**, s/d, n°72, p.79-97, diciembre 2000.

LEGUIZAMÓN, Sonia. **A produção da pobreza massiva e sua persistência no pensamento social latino-americano**. Porto Alegre: CLACSO, 2007.

LEGUIZAMÓN, Sonia. Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas ¿Políticas de cohesión social con los pobres?. In: BARBA, Carlos, COHEN, Néstor (coordinadores). **Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina**. Buenos Aires:

CLACSO, 2011. p.251-284.

LEGUIZAMÓN, Sonia. **Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores.** Buenos Aires: CLACSO, 2005.

LO VUOLO, Rubén. Nuevas políticas de sostenimiento de ingresos como base de un nuevo consenso económico y social. In: VARIOS AUTORES. **Sistemas de protección social en un mundo globalizado.** Argentina: DSE, 1998. p.156-184

MALDONADO, Valera, ROCO, Andrea. La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares en Uruguay, 2004-2008. In: p.47-59.

MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana. Bienestar y regímenes de bienestar, ¿Qué son y por qué abordarlos? In: MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana. **¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en America Central.** Buenos Aires: CLACSO, 2008.

MARTINEZ, Juliana. **¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en America Central.** Buenos Aires: CLACSO, 2008. p. 23-54.

MARTINEZ, Juliana. **Regímenes de bienestar en América Latina.** Madrid: Fundación Carolina, 2007.

MIDAGLIA, Carmen (coordinadora). **Repertorio de políticas sociales.** Montevideo: MIDES, 2008.

MIDAGLIA, Carmen, ANTÍA, Florencia. La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?. **Revista Uruguaya de Ciencia Política.** Montevideo, n.16, p.131-157, 2007.

MIDAGLIA, Carmen, Silveira, Milton. Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos Programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay. In: BARBA, Carlos, COHEN, Néstor (coordinadores). **Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina.** Buenos Aires: CLACSO, 2011. p. 225-250

MIDAGLIA, Carmen. El sistema de protección social y de relaciones laborales en Uruguay: balance y perspectivas (1985-2009). **Nueva Sociedad.** Montevideo, n.239, p.79-89, mayo-junio de 2012.

MIDAGLIA, Carmen. **Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas.** Buenos Aires: Clacso, 2006.

MIDAGLIA, Carmen. Un balance crítico de los programas Sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado. **Nueva Sociedad,** Buenos Aires, n.239, p. 79-89, mayo-junio 2012

MIRZA, Christian, BANGO, Julio, LORENZELLI, Marcos. La reconfiguración de las matrices de bienestar; Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos en el MERCOSUR. In: IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, 13-15 de setiembre de 2010, Montevideo.

MOLINA, Carlos. **Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina.** Washington, DC: BID, 2006.

MORENO, Gorka. SOBRE LA VIABILIDAD SOCIAL, POLÍTICA, TÉCNICA Y ECONÓMICA DE LA RENTA BÁSICA DE CIUDADANÍA. **Revista de Economía Crítica**, n.8, p.96-111, 2009.

NARBONDO, Pedro. Reflexiones críticas sobre el universalismo básico. **Revista uruguaya de ciencia política.** Montevideo, n.15, p. 151-172, 2006.

NUN, José. **Marginal y exclusión social.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2001.

RUBIO, Ana María. Acerca de la exclusión y otras cuestiones próximas. In: **Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo**, Buenos Aires, p.5-26, 2006.

SÁEZ, Manuel. El Análisis de las políticas públicas. In: BAÑÓN, Rafael; CARRILLO, Ernesto. **La nueva administración pública.** Madrid: Alianza Universidad, 1997, p. 2-22.

SEN, Amartya. **Desarrollo y libertad.** Barcelona: Planeta, 2000.

SERNA, Miguel. Exclusión y vulnerabilidad social: qué hay de nuevo en los debates contemporáneos. In: MIDES. **Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales.**

URUGUAY. Consejo Nacional de Políticas Sociales. **La Reforma Social. La nueva matriz de protección social del Uruguay. Plan de acción.** CNPS, 2011.

URUGUAY. Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. **Informe MIDES. Seguimiento y evaluación de actividades y programas. 2011-2012.** Montevideo: MIDES, 2013

URUGUAY. Ley 18.227, de 22 de diciembre de 2007. Nuevo régimen de Asignaciones Familiares. Disponible en http://www.cepal.org/oig/doc/LeyesCuidado/URY/2007_Ley18227_URY.pdf. Acceso en: 15 de octubre 2014.

URUGUAY. Ministerio de Desarrollo Social. **Revisión de Indicadores Básicos de Desarrollo Social 2006 – 2013.** MIDES, 2013.

URUGUAY. Presidencia de la República. **Reporte Social 2013. Principales características del Uruguay social.** 2013

VALERA, Carlos; ROCO, Andrea. Procesos de pacto y experiencias de reforma a la política social en América Latina. In: HOPENHAYN, Martín (coordinador). **Pactos sociales para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa.** Santiago de Chile: CEPAL, 2014. p. 47-59.

VIGORITO, Andrea. Uruguay: Evaluación de las políticas de transferencias. In: ROFMAN, Rafael. **Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social.** Montevideo: Banco Mundial, 2013.

VIGUERA, Aníbal. **Estado, empresarios y reformas económicas: en busca de una perspectiva integradora.** México: Flacso, 1998.

VILAS, Carlos. De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. **Desarrollo Económico**, Buenos Aires, Vol. 36, n.144, p.931-952, Enero-marzo 1997.