

Reflexiones sobre los alcances y los límites de las Asignaciones Familiares - Plan de Equidad.

Danilo Ferreira Bermúdez¹

Resumen

En el presente artículo pretendemos discutir los alcances y límites de las Asignaciones Familiares – Plan de Equidad (AFAM-PE), en tanto políticas de transferencia de renta, en el marco de la matriz de bienestar de Uruguay y de la lógica propia que asume esta política en la misma. Para ello partimos de las ideas de Cecchini (2011) sobre las Políticas de Transferencia de Renta, para analizar a lo largo del artículo las características que asume dicha política, sus alcances e impactos sobre las condiciones de pobreza, así como los límites que imponen a esta política la lógica que la estructura, y algunas críticas que se realizan desde diversas perspectivas. Para realizar el artículo se utilizaron 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 claves: Asignaciones Familiares; Plan de Equidad; Políticas de Transferencia Condicionada; Políticas sociales.

Introducción

Las Asignaciones Familiares – Plan de Equidad (AFAM-PE) surgen en el año 2007 al aprobarse la nueva ley de Asignaciones Familiares, consolidando las Políticas de Transferencia Condicionada (PTC) que venían surgiendo en el entramado del sistema de protección social de Uruguay. 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 (creadas en 1942) 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, las nuevas AFAM-PE se desligaban del trabajo formal y mantenían las condicionalidades en educación y salud. La refor-

¹ Licenciado en Ciencia Política y Sociología. Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA).
Correo electrónico: danilofbd87@gmail.com

ma tuvo como resultado la consolidación de una PTC como elemento permanente de la matriz de bienestar, fortaleciendo un nuevo polo de protección no contributivo.

En el presente artículo pretendemos analizar dicha política tanto en su implementación e impacto, como en los límites que la estructura que asumió le impone. Para ello partimos de las ideas de Cecchini (2011) sobre las PTC, quien señala que estas están conformadas a partir de una lógica dual, donde se conjuga lo asistencial y lo promocional: 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. Si bien no se trata de objetivos contradictorios, sino que 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 PTC.

Desde este punto de partida analizamos en primer lugar el marco normativo desde el que parten las AFAM-PE, para después analizar su implementación e impactos. Finalmente planteamos algunas críticas que desde diversos autores se hacen a dichas políticas, pensando en nuestro caso en las AFAM-PE, y su papel como política que busca intervenir directamente sobre la pobreza.

1. Marco normativo

Para analizar las AFAM-PE es necesario en primer lugar pensar en sus aspectos normativos. Este primer paso 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 el país. El primer paso por tanto será analizar el papel asignado a las AFAM-PE dentro de la matriz de bienestar de Uruguay, para comprender como es reapropiado el instrumento de las PTC y cuáles 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.

Pues bien, las AFAM-PE surgen como uno de los ejes centrales del nuevo polo de protección instituido con el Plan de Equidad del 2007 en el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2009), y la creación de la Red de asistencia e integración social (RAIS), que establecía 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, en el documento de la Reforma Social (2011) se afirma que los componentes de la RAIS *“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: 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 las AFAM-PE se tornaban un elemento central de la RAIS, ya que su lógica dual y focalizada permitía transferir recursos 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. Las AFAM-PE surgían así, como una “bisagra” de la matriz de protección, articulando las políticas universales con el eje asistencial. Ahora bien, es menester señalar que subyacen a estos objetivos dos formas de problematizar la pobreza, que al materializarse en torno de una sola política pueden generar tensiones que impidan el fortalecimiento de una de las líneas de acción de la política. 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 este sentido, primeramente, vale señalar que 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 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 al aspecto promocional, las condicionalidades se establecen en torno a la salud (controles periódicos) 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.

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: 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, la focalización propuesta responde a una perspectiva multidimensional de la pobreza. 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: 2).

Al analizar 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 (educación y salud).

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. A partir de este marco normativo es necesario analizar a continuación de qué forma se implementa y que características asume la política una vez puesta en acción.

2. Las AFAM-PE en acción

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. 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, podemos apreciar en la tabla 1 que estas no implican 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 ha ido disminuyendo a partir del 2010, lo que puede responder a la disminución de sus beneficiarios.² En este sentido, vale señalar 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 más bien una apropiación convencional del instrumento de PTC en cuanto al gasto social (Cecchini, 2011: 96).

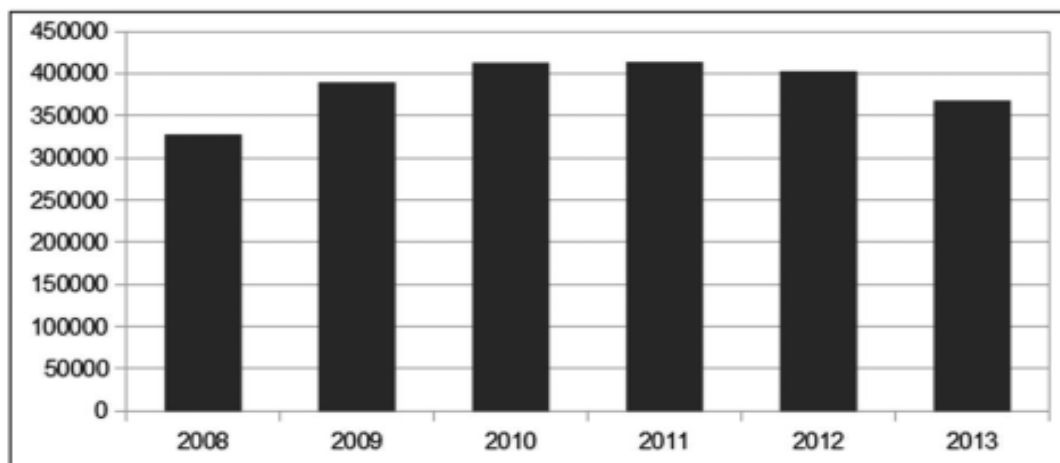
Tabla 1. Gasto público en Asignaciones Familiares 2008-2011 (en porcentajes)

	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.

En cuanto a la cobertura, observando la gráfica 1 podemos apreciar que esta creció desde su implementación en el 2008 hasta el 2011, 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 público elegible en base a los criterios de focalización.

Gráfica 1. Cobertura AFAM-PE (cantidad absoluta)

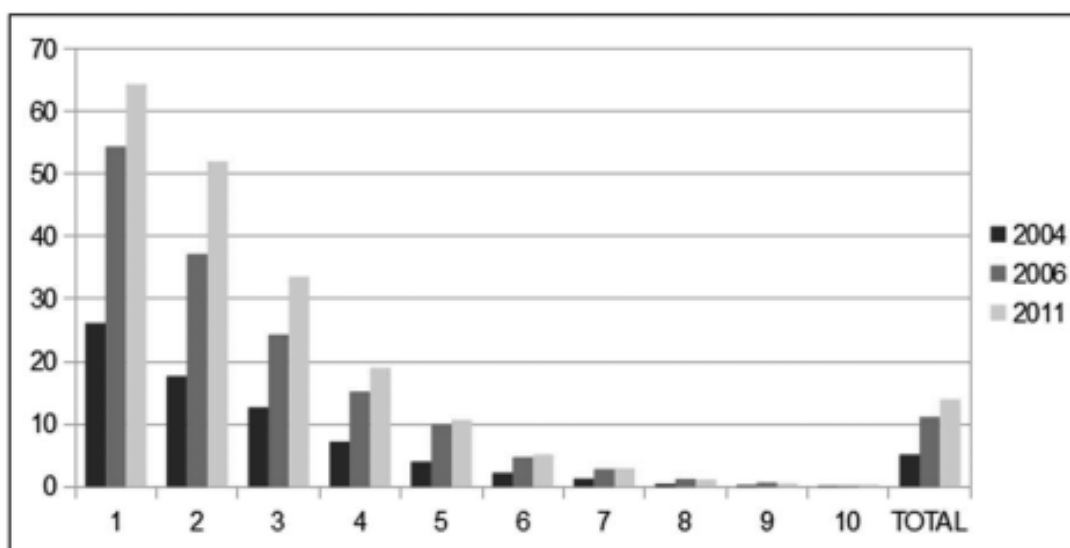


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Estadístico del BPS

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. Los datos corresponden al año 2004, 2006 (ambos son anteriores a la reforma de las AFAM-PE) y 2011 (posteriores a la reforma), por lo que permiten observar el impacto de los nuevos mecanismos de selec-

ción. 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 (Gráfica2). 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 (Gráfica3).

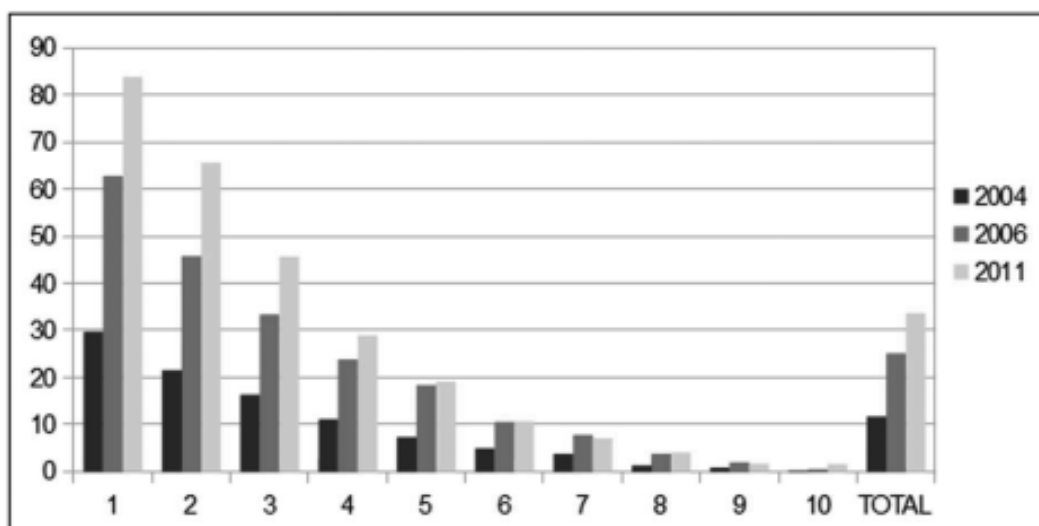
Gráfica2. Cobertura de las AFAM (2004-2006) y AFAM-PE (2011) por deciles de ingreso per cápita. En el total de los hogares. Localidades de 5000 habitantes y más



Fuente: Vigorito, 2013: 120

² 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.

Gráfica 3. Cobertura de las AFAM (2004-2006) y AFAM-PE (2011) por deciles de ingreso per cápita. Hogares con menores de 18 años. Localidades de 5000 habitantes y más



Fuente: Vigorito, 2013: 121

Una vez presentadas estas características generales indagamos a continuación sobre la estructura dual (y a priori complementaria) que asume la AFAM-PE. 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, buscando indagar sobre la implementación concreta de los ejes constitutivos de la política.

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 sis-

tema, dependiendo el monto final enteramente de la cantidad de beneficiarios (Ley 18.227, 2007).

Si tenemos en cuenta que el monto de las AFAM no contributivas en el año 2004 representaban el 16% del salario mínimo (desvalorizado en ese momento), 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 \$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.

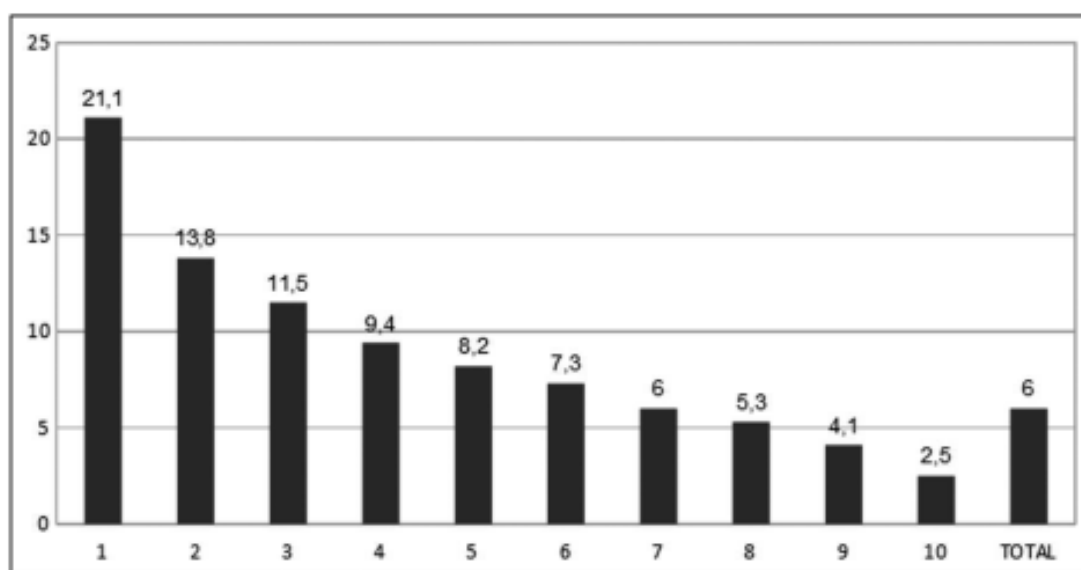
Cabe preguntarse entonces si este aumento en el valor de la transferencia, junto a su mayor cobertura en los sectores vulnerables, logra cumplir un papel importante como suplemento del ingreso para cubrir las necesidades básicas. Es decir, en qué medida la transferencia tiene un carácter desmercantilizador 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 4). Por

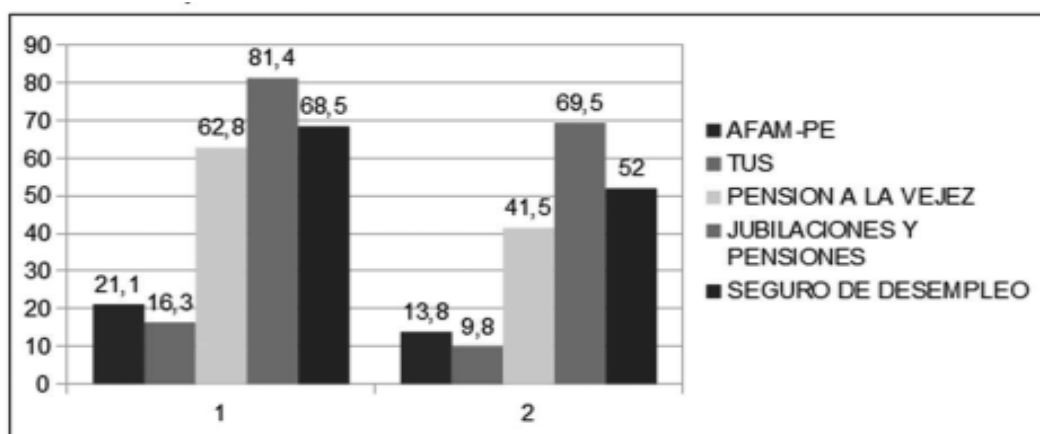
otro lado, si comparamos el peso de las AFAM-PE con otras transferencias de renta del Estado en los ingresos de los hogares de los primeros dos deciles, apreciamos que la primera es notoriamente más reducida que las jubilaciones, pensiones y seguro de desempleo, siendo apenas superior al peso relativo de la TUS (Gráfica 5). El monto promedio de la transferencia es también notoriamente menor (Tabla 2).

Gráfica 4. Participación del ingreso por AFAM-PE en el ingreso total de los hogares por decil de ingresos per cápita 2011



Fuente: Vigorito, 2013: 123

Gráfica 5. Participación de las transferencias en los ingresos de los hogares (primeros dos deciles de ingreso)



Fuente: Vigorito, 2013: 123

**Tabla 2. 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: 123

Queda claro a través de los 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 más 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 más 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 más bien llama la atención sobre la situación aún 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 acepta-

bles de ingreso. Podemos decir entonces que 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 estas, 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.

En lo que refiere a las suspensiones de los pagos por incumplimiento, si bien no disponemos de datos sistemáticos, 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 2014.³ Vale decir además que los hogares que dejan de cobrar la prestación pueden volver a soli-

citarla 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 función de sostenimiento de ingresos. En tal sentido, dado que la asistencia escolar está generalizada en el ciclo primario, las barreras impuestas por las sanciones de incumplimiento se dan principalmente en secundaria, 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 (Tabla 3). 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 número menor de niños que el total, y un 15,9% en el segundo decil debido a la no solicitud del beneficio o su denegación por no cumplir las condicionalidades (Tabla 4) (Vigorito, 2013: 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 (Tabla 5), lo que denota los límites en la cobertura que establecen las condicionalidades para secundaria.

Tabla 3. 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: 97

³ 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

Tabla 4. Hogares con potenciales beneficiarios de 14 a 17 años (primeros dos deciles de ingreso)

	1	
	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: 97

Tabla 5. 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: 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 a centros educativos 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 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 par-

ticularmente 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 2011.⁴

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: 99). La tensión entre las funciones de la AFAM-PE

comienza entonces cuando las condicionalidades son controladas y sancionada su incumplimiento. No podemos negar tampoco el aporte del ingreso de los deciles más 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 sí mismo.

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 más bien fortalecer, mediante las condicionalidades, el acceso a los servicios universales. En este sentido, si las AFAM-PE cumplen el papel de articulación asignado, corren el peligro de dejar sin cobertura precisamente a quienes no están cubiertos por el sistema tradicional.

Más 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. En la última parte del trabajo retomaremos alguna de estas discusiones al presentar las críticas que se presentan desde diversas perspectivas teóricas.

3. Algunos impactos de las AFAM-PE

Teniendo en cuenta la lógica con que fue implementada la AFAM-PE, presentamos brevemente algunos de los impactos que tuvo sobre los objetivos esperados en sus dos ejes de intervención. En lo que refiere al impacto sobre la incidencia de la indigencia y la po-

breza, si analizamos los datos presentados por Vigorito (2013: 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.⁵ 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.

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 en un 10% la incidencia de la pobreza, un 16 % su intensidad y un 23 % su severidad. Por otro lado, el impacto más fuerte se ejerce sobre la indigencia, que se reduce en un 64 %, 96 % y 137 % respectivamente (Vigorito, 2013: 101). Por tanto, si bien no se observa un impacto significativo sobre la pobreza, muchos hogares logran igualmente acortar su distancia a la línea de pobreza. Es sin dudas sobre la indigencia que las AFAM-PE tienen más impacto, lo que es coherente con los niveles de los montos transferidos, y su carácter de mínimo de subsistencia.

En relación a la dimensión educativa de las condicionalidades, nos basamos en el Informe de la DINEM del 2013. 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:

⁴ 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.

⁵ Se trata de un ejercicio estático, donde se supone que los hogares no modifican su conducta laboral por recibir la transferencia considerada (Vigorito, 2013: 10).

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/IECON, para los años 2008 y 2009 el efecto se encuentra entre 7 y 11% (...) 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: 154).

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: 154).

4. Los límites de las AFAM-PE

En este último punto presentamos algunas críticas posibles a las AFAM-PE, teniendo en cuenta que se enfatiza en las mismas el desarrollo de capital humano dentro de sus objetivos. Vale señalar que 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.

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: 428). Asimismo el autor señala

la la preeminencia absoluta del trabajo asalariado como mecanismo central de integración, que distribuye funciones interdependientes creando fuertes lazos de solidaridad y mutuo reconocimiento.⁶

Desde esta perspectiva, el autor diferencia entre las políticas de integración y las de inserción, en tanto estas buscan generar mecanismos para recuperar un lugar legítimo en la sociedad, es decir, integrarse. Estas últimas (dentro de las que ubicamos a las PTC), dependen enteramente de la dinámica del mercado laboral, 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: 438), y por tanto toda integración debe ser necesariamente a través del trabajo asalariado. De no lograr las políticas de inserción tal cometido, la inserción pasa de ser una etapa a ser un estado. Se pregunta al respecto Castel (1997), “*¿qué puede ser una inserción social que no desemboque en una inserción profesional? Una condena a la inserción perpetua. ¿Qué es un insertado permanente? Alguien a quien no se abandona por completo, a quien “se acompaña” en su situación presente*” (1997: 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: 438), pero no constituye un mecanismo de integración social. Vale señalar además que el estatuto de insertado permanente, junto con la prueba de medios que

⁶ 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: 454).

requiere la focalización de estas políticas, puede generar fuertes procesos de estigmatización sobre sus beneficiarios que los alejen aun mas 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). Esta preeminencia de la idea de las capacidades sobre la función de ingresos puede resultar en la negación de la situación aún 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: 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: 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 diná-

mica del mercado laboral, y que estos sectores más 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.

En el caso de las AFAM-PE, además del carácter mínimo de su valor, 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 al énfasis sobre las capacidades.

A este respecto es interesante pensar que la TUS, en tanto transferencia no contributiva sin condicionalidades, 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 aún mas mínimos, ya que estos pueden y deben hacerse responsables por mejorar su situación. En este sentido, para Leguizamón (2011), para estas políticas “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” (Leguizamón, 2011: 257).

En este sentido, las AFAM-PE buscan 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 trans-

ferencia 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 aún persisten en el país a pesar de una década de crecimiento sostenido, en particular en los sectores beneficiarios de las AFAM-PE (Tabla 6), 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, más allá de las responsabilidades de los individuos por formarse y capacitarse.

Tabla 6. 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: 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 más allá de los mínimos de subsistencia, y que busque impactar en la pobreza, y no tan solo en la indigencia. Para forta-

lecer 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 últimas, 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 señalan Leguizamón, 2011, y Barba y Valencia, 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 en la RAIS.

Consideraciones finales

Teniendo en cuenta el análisis realizado a lo largo del artículo, nos preguntamos finalmente cuáles son las razones que impiden ir más allá de la asistencia a la emergencia, es decir, que impide superar las políticas no con-

tributivas 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 mencionamos a modo de ejemplo a Mirza, Lo Vuolo y Bauman), 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 tan lejos, es menester preguntarse en las posibilidades de transformar las AFAM-PE, tal vez junto con la TUS, en transferencias monetarias que aseguren impactos más profundos sobre la pobreza. No pretendemos analizar la viabilidad económica y política de tal propuesta, pero si 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, llegando en total al 0,705% del PBI (Vigorito, 2013: 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: 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: 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: 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 la coyuntura nacional de la última década no permite cuestionar, al menos en parte, la hegemonía de estas ideas, dada la legitimidad alcanzada por las AFAM-PE, y por el Frente Amplio, que alcanzó en el 2014 su tercer periodo de gobierno consecutivo con mayorías parlamentarias.

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), está 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 (1997) 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 extrema 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 los pobres merecedores.

Como dijimos anteriormente, nos encontramos en un periodo histórico que permite plantear tales posibilidades, y no hacerlo, bajo el pretexto de las mejoras logradas, o del eminente estancamiento económico, puede significar perder una buena oportunidad para consolidar políticas no contributivas con grados mayores de desmercantilización. En este sentido, Mirza 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: 27).

Las posibilidades de tal debate parecen aún 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 las 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 contributiva que busquen desmercantilizar las necesidades (más allá de niveles de subsistencia), de la dinámica del mercado laboral.

Bibliografía

- Barba, C., Valencia, E. (2011). “Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionales”, en Barba, C., Cohen, N. (coord.). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires. pp. 195-224.
- Bauman, Z. (1999). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona, Gedisa.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires, Paidós.
- Cecchini, S. (2011) *Transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago Chile, CEPAL.
- Cecchini, S., Martínez, R. (2011) *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Leguizamón, S. (2005). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires, CLACSO.
- Leguizamón, S. (2007) *A produção da pobreza massiva e sua persistência no pensamento social latino-americano*. Porto Alegre, CLACSO.
- Leguizamón, S. (2011) “Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas ¿Políticas de cohesión social con los pobres?”, en Barba, C., Cohen, N. (coord.). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. CLACSO, Buenos Aires. pp. 251-284.
- Lo Vuolo, R. (1998). “Nuevas políticas de sostenimiento de ingresos como base de un nuevo consenso económico y social”, en, Varios Autores. *Sistemas de protección social en un mundo globalizado*. DSE, Argentina. pp. 156-184.
- Midaglia, C. (2006). *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.
- Midaglia, C., Antía, F. (2007) La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16: 131-157.
- Mirza, C. (2010). La reconfiguración de las matrices de bienestar; Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos en el MERCOSUR. Ponencia presentada en la IX Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Disponible en: http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa_38_Mirza%20Lorenzelli%20Bango.pdf
- Sen, A. (2000) *Desarrollo y libertad*. Barcelona, Planeta.
- Serna, M. “Exclusión y vulnerabilidad social: qué hay de nuevo en los debates contemporáneos”, en MIDES (coord.) *Vulnerabilidad y exclusión. Aportes para las políticas sociales*.
- Vilas, C. (1997). De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. *Desarrollo Económico* 144: 931-952.