

EVITANDO EL RIESGO DE LA COMPLACENCIA: aportes y límites de los Programas de Transferencias Condicionadas a partir del caso uruguayo

Ximena Baráibar Ribeiro

Universidad de la República (UdelaR)

EVITANDO EL RIESGO DE LA COMPLACENCIA: aportes y límites de los Programas de Transferencias Condicionadas a partir del caso uruguayo

Resumen: El artículo destaca que desde los años 90, y enmarcados en los programas de lucha contra la pobreza, los países latinoamericanos han desarrollado Programas de Transferencias Condicionadas. Muestra que entre los años 2005 y 2007 el Uruguay implementa el Ingreso Ciudadano dentro del Plan de Atención a la Emergencia Social. Presenta sus principales características, aportes y limitaciones y señala la necesidad de analizar estos programas en el marco de la provisión social del bienestar. Concluye que el IC ha permitido la mejora de las condiciones de vida de poblaciones que no disponen de otras rentas, pero ha tenido baja incidencia en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Palabras-claves: Programa de transferencia de renta, pobreza, protección social, Uruguay.

AVOIDING THE RISK OF COMPLACENCE: subsidies and limits of Programs for Conditional Cash Transfer from the Uruguayan case.

Abstract: Since the nineties, Latin American countries have been developing conditional cash transfer programs. Uruguay included the Citizen Income Program (Programa de Ingreso Ciudadano) in its Social Emergency Plan in 2005. This article discusses its main features, contributions and limitations and states the need for further analysis within the social welfare framework. The Citizen Income Program has allowed for the improvement of life conditions for populations with no other income, but had a low impact on reducing poverty and inequality.

Key words: Money transfer program, poverty, social protection, Uruguay.

Recebido em: 09.11.2010. Aprovado em: 16.06.2011.

1 INTRODUCCIÓN

Desde mediados de los años 90 y en el marco de los programas de lucha contra la pobreza, la casi totalidad de los países de América Latina han desarrollado Programas de Transferencias Condicionadas (PTC). Se trata de programas altamente focalizados en los sectores más pobres, que condicionan la recepción de la transferencia monetaria al cumplimiento de ciertos compromisos de parte de los beneficiarios (generalmente la asistencia al sistema educativo y los servicios de salud). Apuntan a reducir el impacto de la escasez de ingresos en el plazo inmediato y también la pobreza en el largo plazo, a partir de acrecentar el capital humano. (PAZ, 2010, p. 64). Por su parte, estos programas tienen a las mujeres como contraparte fundamental, ya sea en la versión comunitaria que las convoca a reunirse y organizarse, o en la versión asistencial, en tanto son ellas las receptoras de la transferencia. (SERRANO, 2005).

Si bien surgen como respuesta a la crisis existente en el continente latinoamericano en la década de los 80, se han instalado como parte de las políticas sociales que los Estados desarrollan. Aunque la importancia de estos programas en el gasto público social es pequeña, en comparación con otros sectores de la política social, su importancia radica en ser epicentro de una nueva generación de política social que se articula de maneras diversas con las políticas preexistentes, teniendo por tanto, un fuerte valor simbólico.

El Uruguay, al asumir por primera vez el gobierno nacional una fuerza política de izquierda, entre los años 2005 y 2007 desarrolla un programa de transferencia de ingresos: el Ingreso Ciudadano (IC), en el marco del Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES).

Presentar las características fundamentales del IC, debatiendo sus límites y posibilidades, constituye uno de los objetivos de este trabajo. Asimismo se propone introducir algunos elementos que -trascendiendo la experiencia uruguaya-, aporten a una reflexión más general sobre los PTC. Es necesaria una mirada que combine el análisis de los propios programas, junto con el afuera de los mismos, de manera de evitar el encandilamiento y la complacencia.

Después de esta introducción, este trabajo contiene cuatro partes. En la primera se contextualiza el Ingreso Ciudadano, en el marco de los PTC desarrollados en el continente latinoamericano y de las características del Estado social uruguayo. En la segunda parte se caracteriza el IC y su población beneficiaria

y en el apartado siguiente se discuten sus aportes y limitaciones. En la última parte de este trabajo, a partir de la experiencia uruguaya, se señalan algunas conclusiones de carácter general sobre los programas señalados.

2 CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA DEL INGRESO CIUDADANO

A fines del siglo pasado, diversos países de América Latina han comenzado a desarrollar PTC, que combinan objetivos de alivio inmediato de la pobreza, con otros de largo plazo (la reducción de la pobreza futura, a través del aumento del capital humano de las familias). Señalan Draibe y Riesco (2009, p. 25-28) que estos programas constituyen una innovación en los sistemas de protección social latinoamericanos por expresar una preferencia por la transferencia monetaria en una región que – aunque no exclusivamente- tradicionalmente ha optado por la oferta de servicios. También por exigir contrapartidas por parte de los beneficiarios, concentradas en general en la asistencia escolar y a los servicios de salud. Hay innovación también en la pretendida vinculación entre un programa asistencial focalizado y los programas universales como los de educación y salud. Teóricamente, los PTC pretenden fortalecerlos, a través del incentivo al acceso y su más intensa utilización por parte de grupos de la población que, de otra manera, tendrían dificultades para ejercer sus derechos sociales.

Draibe y Riesco (2009, p. 28) analizan las principales características de los PTC y entre ellas destacan que las transferencias operan como subsidio a la demanda, con el objetivo de cambiar los comportamientos individuales, estabilizar el consumo familiar e incentivar el acceso de los niños y adolescentes a los servicios sociales básicos. Luego, el programa tiene por foco la familia y no cada uno de sus miembros individualmente, y la entrega del beneficio se hace preferencialmente a la mujer. Finalmente, su clientela está constituida por familias en extrema pobreza, sobre todo familias con hijos en edad escolar. La focalización estricta, la intersectorialidad de las intervenciones, la eficacia operacional y la práctica de evaluar los resultados constituirían otras tantas características de los PTC.

2.1 Uruguay en el contexto latinoamericano

En el concierto latinoamericano, es posible caracterizar al Uruguay por dos aspectos relacionados. Por una parte, por presentar una

incidencia menos aguda de la pobreza y tener los niveles de desigualdad menos pronunciados. Por otra parte, se caracteriza por encontrarse dentro de los países con sistemas de protección social de más larga data.

Señala Barba (2009, p. 332) que no todos los países de América Latina lograron construir sistemas de bienestar. Estos ensambles institucionales, que terminaron por edificarse durante la fase de Industrialización por Sustitución de Importaciones, fueron precarios o prácticamente inexistentes en algunos países, mientras que fueron muy significativos en otros, de donde surgen tres regímenes de bienestar: los universalistas, los duales y los excluyentes.

Es dentro de los regímenes universalistas que Barba (2009, p. 338-340) ubica al Uruguay¹. Estos regímenes se caracterizan comparativamente por contar con Estados muy activos en materia social, que impulsaron una expansión gradual y universalizante de los derechos sociales y articularon los sistemas de protección social con el mercado laboral formal y las organizaciones de clase obrera. Estos países se distinguían históricamente por ejercer los mayores niveles de gasto social a escala regional, por una menor heterogeneidad cultural y por una mayor cobertura del seguro social y de los sistemas educativos y de salud. Esto hizo que este conjunto de países exhibieran los mejores indicadores en materia de esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, analfabetismo e índices relativos de vida.

Esta tradición de intervención del Estado uruguayo, se expresa –entre otros aspectos- en el sistema de transferencia de ingresos. La mayor parte de las prestaciones fueron creadas en el marco de la consolidación de la seguridad social y las políticas laborales. Las primeras jubilaciones y pensiones contributivas datan de principios del siglo XX. Hacia 1950 el sistema se expandió, ofreciendo cobertura a un amplio espectro de trabajadores. El sistema se complementa con las pensiones por vejez e invalidez, sujetas a verificación de medios y creadas en las primeras décadas del siglo XX con el objetivo de proteger a algunos sectores sociales de la pobreza. Se trata de transferencias no contributivas destinadas a personas que tienen escasos recursos, de 70 años de edad o más, o son discapacitadas. (BARÁIBAR, 2009).

A lo anterior, se suma el seguro por desempleo y el sistema de asignaciones familiares creado en 1943, destinado a niños hasta los 14 años de edad, con posibilidad de extenderse a los 16 años si el menor continuaba estudiando. Este régimen

sufrió diversas modificaciones. Desde 1995, se fijaron umbrales de ingresos para las personas a cargo de los niños y entre 1999 y 2004 se cambia la naturaleza del beneficio, desligándolo del requisito contributivo. Así, esta prestación se extendió a todos los hogares con niños a cargo e ingresos de cualquier naturaleza inferiores a tres salarios mínimos nacionales. El monto de recursos destinado a esta prestación continuó siendo escaso en relación con las restantes prestaciones del sistema de seguridad social, debido al bajo valor unitario de la transferencia. (ARIM; CRUCES; VIGORITO, 2009, p. 15-19).

Como fuera señalado, Uruguay ha sido ubicado históricamente entre los países menos desiguales y pobres del continente latinoamericano. Luego de descender la pobreza y la indigencia en la primera mitad de los años '90, estas comienzan a aumentar, agudizándose esta situación con la crisis económica del año 2002, en que los niveles de pobreza se incrementaron significativamente, alcanzando a poco más de un tercio de la población del país (24.3% en 2002 y 32% en 2004)².

En cuanto al mercado de trabajo, en la primera mitad de la década del 90, el desempleo se ubicaba por debajo del 10%, comenzando a ascender en 1995 y llegando a su punto máximo en el 2002 y 2003 (17%). A partir de 2007 comienza a descender, volviendo a ubicarse por debajo del 10%. Por otro lado, en el año 2008, el 40% de los trabajadores de todo el país tienen empleos que presentan problemas de calidad³, circunstancia que mejora en el año 2009, aunque algo más del 30% de los ocupados continúan presentando empleos con problemas de calidad. (INSTITUTO CUESTA DUARTE, 2010).

Los procesos señalados se expresan en los grados de desigualdad social. Desde la segunda mitad de la década de los 90 se constata una leve tendencia concentradora en la distribución del ingreso, que tendió a agudizarse en el período de crisis económica. El índice de Gini pasó de 0,412 en 1991 a 0,453 en el 2004. Esta tendencia concentradora comienza a revertirse a partir del año 2008, alcanzando en el 2010 el valor del 0,421. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2011).

Como puede observarse, los programas de transferencia de ingresos se han organizado en torno al mercado de trabajo formal, excluyendo a los grupos más vulnerables. El aumento del desempleo y la pobreza y la persistencia de la informalidad laboral señalan que este enfoque resulta insuficiente para proteger a todos los uruguayos de los diferentes riesgos sociales.

3 CARACTERIZACIÓN DEL INGRESO CIUDADANO

Las consideraciones precedentes, llevaron al Frente Amplio que asume por primera vez el gobierno en 2005, a generar cambios en la ingeniería institucional y en las políticas implementadas para enfrentar la pobreza y la exclusión social. En lo que hace al orden institucional, se registran dos innovaciones, por un lado la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con el objetivo de coordinar las políticas sociales hasta entonces dispersas y, por otro, la instauración del Gabinete Social y del Consejo Nacional de Políticas Sociales, organismo que aglutina ministerios e instituciones públicas del campo social. (MIRZA; LORENZELLI; BANGO, 2010).

Por otro lado, se ponen en marcha diversos programas y planes que empezaron a revertir la tendencia de empobrecimiento, dentro de las que se destacan el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES). Este es desarrollado entre los años 2005 y 2007, en respuesta a la situación de emergencia social generada por la crisis económica del 2002, expresada en el crecimiento del desempleo, la pobreza y la indigencia. El PANES proporciona asistencia a través de transferencias monetaria y alimentarias, las que se articulan con una finalidad de más largo plazo, procurando la reinserción de los hogares, a través de intervenciones de capacitación, educación, alfabetización, junto a experiencias de participación social y laboral. Se trata de brindar a los beneficiarios instrumentos para que sean capaces en el mediano plazo de salir permanentemente de la pobreza y exclusión social. (AMARANTE; BURDIN; VIGORITO, 2007, p. 2). Señalan Mirza, Lorenzelli e Bango (2010, p. 63) que esta estrategia seguida por el PANES se sustenta en que si bien la indigencia se define estrictamente en función de la carencia de ingresos, es claro que a esta situación se asocian otros factores como la ausencia de capital social y cultural que colocan a estas personas en situación de extrema vulnerabilidad.

Para el logro de las finalidades señaladas, el PANES desarrolló diversas intervenciones, de las cuales, la de mayor impacto y relevancia es el Ingreso Ciudadano⁴ y puerta de ingreso a las otras prestaciones. Se trata de una transferencia monetaria mensual, de aproximadamente U\$ 56 independientemente del número de integrantes del hogar. En el año 2006 esta cifra representaba el 45% del valor de la línea de pobreza. La transferencia era condicional a que el hogar

cumpliera con los requisitos de asistencia escolar de los niños y adolescentes hasta 14 años y a la realización de controles de salud para niños y embarazadas y fue cobrado en las dependencias de un banco público con agencias en todo el país. Estas condicionalidades no fueron monitoreadas rigurosamente, debido a dificultades de coordinación interinstitucional. La prestación cubrió el período entre la fecha de inscripción en el PANES (independientemente de la fecha de aprobación) y la finalización del mismo. (AMARANTE; BURDIN; VIGORITO, 2007, p. 3). A esto se sumó la Tarjeta Alimentaria, que estuvo destinada a aquellos hogares beneficiarios del plan con miembros menores de 18 años o embarazadas. A diferencia del IC, este beneficio es proporcional al número de integrantes del hogar. En el caso de un beneficiario, el monto correspondía aproximadamente a U\$ 12 y en el caso máximo de cuatro beneficiarios, el monto ascendía a U\$ 31 aproximadamente. (ARIM; CRUCES; VIGORITO, 2009, p. 20-21; AMARANTE; VIGORITO, 2010, p. 418).

La población objetivo del PANES estuvo constituida por el primer quintil de personas bajo la línea de pobreza (8% de las personas en 2005). Esta población objetivo abarca a la totalidad de personas en situación de indigencia. (AMARANTE; ARIM; VIGORITO, 2005, p. 2). Mientras se anunciaba el programa, más de 200.000 hogares solicitaron los beneficios y, de ellos, más de 80.000 fueron aceptados, duplicando el cálculo inicial.

Los hogares se inscribieron en el programa llenando un formulario entregado en el MIDES que incluía una autodeclaración del ingreso y una enumeración de los miembros residentes del hogar y el número de cédula de identidad. Una siguiente visita de parte del MIDES recogió información sobre las características del hogar. Así, entre los hogares que no superaban los \$1.300⁵ per capita de ingreso mensual declarado (exceptuándose las asignaciones familiares, prestaciones por invalidez y vejez) o de acuerdo a los registros del Banco de Previsión Social (BPS), los hogares beneficiarios fueron elegidos en base a un puntaje determinado como combinación de un conjunto de características de los integrantes del hogar y de la vivienda y de acuerdo al acceso a un conjunto de bienes y servicios (Índice de Carencias Críticas⁶). Este indicador permite aproximar el nivel de bienestar mediante variables que sean de difícil manipulación por parte del postulante y que no estén tan sujetas a variaciones cíclicas como el ingreso. Ingresaron en el programa aquellos

hogares cuyo puntaje supera un umbral que varía por región (Montevideo, Interior Urbano y áreas rurales)⁷. (AMARANTE; VIGORITO, 2010, p. 419).

De acuerdo con Arim, Cruces e Vigorito (2009, p. 16), consideradas globalmente, las transferencias de ingresos representan entre un 9 y un 10% del PIB, con un claro predominio de las jubilaciones y pensiones, que dan cuenta del 90% de este gasto. Dentro de éstas, el Ingreso Ciudadano representa entre el 0.1 y 0.4% del PIB en los años de implementación.

El PANES alcanzó a 84.000 hogares, de los cuales 74.500 hogares (338.000 personas), cobraban el Ingreso Ciudadano. Este proveyó un suplemento de ingreso a cerca del 9% de los hogares del país, incluyendo a más de la mitad de los hogares en indigencia. (ARIM; CRUCES; VIGORITO, 2009, p. 20). Presenta un sesgo marcado hacia el interior del país, dado que el 75% de los beneficiarios está localizado fuera de Montevideo. (AMARANTE; BURDIN; VIGORITO, 2007, p. 6-8).

Cumplidos los dos años de ejecución del PANES, el gobierno diseñó un Plan de Equidad (PE) que comenzó a implementarse en enero de 2008. Abarca a los beneficiarios del PANES, pero su población objetivo es considerablemente más amplia. Integra diversos componentes y amplía las políticas de transferencias de ingresos a partir de modificar los dispositivos existentes. Reformula el sistema de asignaciones otorgando una transferencia de ingresos a los hogares con menores de 18 años que asisten al sistema educativo y realizan los controles médicos y presentan condiciones de vulnerabilidad social, las cuales son evaluadas mediante un sistema de puntaje que combina un conjunto de características del hogar. En este nuevo régimen, se amplía el monto de la prestación y se utiliza una escala de equivalencia. La prestación es escalonada con el objetivo de incentivar la asistencia a la enseñanza media. Por otro lado, define un subsidio a la vejez, para la población de 65 a 69 años en condiciones de privación. A esto se suma una transferencia de alimentos, cuyo monto es ampliado y está destinada al 10% de los hogares con menores a cargo. (ARIM; CRUCES; VIGORITO, 2009, p. 21-22).

4 APORTES Y LÍMITES DEL INGRESO CIUDADANO

El IC *permitió la cobertura de sectores de población antes parcial o totalmente excluidos* de las políticas sociales. Arim, Cruces e Vigorito

(2009, p. 25-26,35) entienden que si bien el alcance del sistema de protección social en Uruguay era relativamente alto en el contexto latinoamericano, antes de la introducción de las reformas se observaban vacíos en la cobertura. Aproximadamente un 20% de los hogares pertenecientes a los tres primeros deciles no percibían transferencias. El PANES redujo esta cifra a la mitad y el PE incorporó un conjunto de transferencias de origen no contributivo y de carácter permanente cuya finalidad es funcionar como sostén de recursos para los hogares de menores ingresos. El cambio en el régimen de asignaciones familiares, la instauración de la transferencia para los adultos de 65 a 69 años y la consolidación de la Tarjeta Alimentaria llevaron la cobertura de la red pública de protección a niveles cercanos al 95%. De acuerdo a los autores, la falta de cobertura afecta al 5% de los hogares que se ubican en los primeros dos deciles, fundamentalmente los hogares con adultos jóvenes con problemas de desempleo persistente o alta informalidad y que no tienen menores a su cargo.

Un segundo aspecto destacado en distintas evaluaciones realizadas sobre el IC, refiere a que el mismo tuvo una *adecuada focalización*. Señalan Amarante, Burdin e Vigorito (2007) que el 78.3% de los beneficiarios del PANES se ubican en el primer quintil de ingresos y 17.4% en el segundo. De esta manera, el 96% de los beneficios estarían localizados en el 40% de la población de menores ingresos. En el año 2006, el 53.4% de los hogares indigentes y el 23.3% de los hogares pobres recibieron el IC, lo que pone de manifiesto que la población atendida por el plan se acercó a su población objetivo. Con respecto a la cobertura, se destaca que un porcentaje de la población objetivo no fue incluida en el plan, lo que obedece, en parte, a errores de focalización y en parte a que dichos hogares no solicitaron su inclusión en el plan, lo que podría indicar una debilidad en la estrategia de implementación de la intervención. (AMARANTE; VIGORITO, 2010, p. 422)⁸.

Junto a la cobertura, es necesario valorar la *calidad de las prestaciones*, esto es, en que medida las mismas son suficientes o no para mejorar la calidad de vida de los beneficiarios. Las evaluaciones indican que la prestación incidió significativamente en la indigencia y si la transferencia no hubiese existido en 2006 su incidencia hubiera sido un 30% mayor. Sin embargo, debido a la alta focalización del programa y al monto mensual de la transferencia,

su efecto sobre el alivio de la pobreza fue muy escaso (1,4%). (AMARANTE; VIGORITO, 2010, p. 425). Tampoco se observan impactos en lo que hace a la desigualdad, la que se reduce mínimamente. El índice de Gini antes de las reformas es de 0,47 y baja a 0,46 con el PANES y se mantiene en el inicio del Plan de Equidad. (ARIM; CRUCES; VIGORITO, 2009, p. 29-30).

Otra forma de analizar los resultados de las transferencias monetarias, es a través de la participación de estas prestaciones en el ingreso de los hogares más pobres. Los ingresos laborales en el primer decil de la distribución, cayeron entre 1991 y 2007 a menos de 40% siendo su participación al inicio del período de casi 60%. En contraste, aumentaron las transferencias contributivas y no contributivas que en 1991 apenas superaban el 10% a más del 40%. De esto surge que las transferencias están siendo decisivas en la composición del ingreso de los hogares más pobres. (MOREIRA; DELBONO, 2010, p. 108).

Señalan Vigorito y Amarante (2010, p.426) que la *evaluación de impacto* del PANES abarcó dimensiones tradicionalmente presentes en la literatura sobre evaluación de políticas (comportamiento laboral, asistencia escolar, bienes durables) y otras dimensiones relevantes desde el punto de vista de la autonomía de las personas (participación, derechos, decisiones intrahogar, salud, opiniones, entre otras) y que la intervención diseñada pretendía afectar.

En materia de asistencia a centros educativos y trabajo infantil, las estimaciones realizadas señalan que el PANES no parece haber tenido efectos significativos en la asistencia a centros educativos. Tampoco se registran efectos en materia de trabajo infantil y adolescente fuera del hogar. Los impactos del PANES en materia de salud de sus beneficiarios radicaron en un aumento de los controles de salud de los niños menores de 5 años y en el incremento de los controles dentales realizados por las mujeres adultas, aunque no es posible saber en qué medida se trata de cambios transitorios o permanentes. (AMARANTE; VIGORITO, 2010, 427).

El PANES no generó efectos no deseados en relación a la participación laboral. Señalan Mirza, Lorenzelli e Bango (2010, p. 76, 99) que en el caso uruguayo, el descenso de la tasa de desempleo entre el 2005 y 2009 (pasando de casi 14% al 7%), también se expresó en los segmentos poblacionales de menores ingresos y en situación de pobreza. La tasa de desocupación del primer

quintil de ingresos, acompañó la tendencia de reducción de la tasa media. Esto permite afirmar que el PANES no provocó una “huida” del mercado de trabajo. De acuerdo a los autores, las transferencias monetarias operan como un complemento al ingreso familiar, más o menos permanente y a resguardo de las oscilaciones del mercado de empleo. Sirven para cubrir mínimos indispensables para sobrevivir y en ningún caso parecieran obturar la voluntad de obtener mejores ingresos por la vía del trabajo, sea este formal o informal.

Señalan Amarante y Vigorito (2010, p. 427), que en la primera encuesta de seguimiento, se encontró que el PANES no alteró las condiciones habitacionales estructurales de los hogares, ni se registraron efectos positivos en la acumulación de electrodomésticos y otros bienes durables. Sin embargo, en la segunda encuesta se detectó un efecto positivo sobre las condiciones de la vivienda, lo que de acuerdo a las autoras, podría relacionarse con la temporalidad de los pagos del IC.

Además de dos encuestas específicas para los beneficiarios del PANES, fueron también encuestados postulantes no beneficiarios. De esto surge, que no se detectaron diferencias entre el conocimiento de derechos de los participantes del PANES y el grupo de control. Tampoco se detectaron efectos significativos sobre la situación actual y futura del hogar entre los participantes del PANES y el resto, y la apreciación sobre la situación del país no difiere entre ambos grupos. Sin embargo, se detecta un mayor optimismo entre los hogares participantes del PANES acerca del futuro del país, así como una mayor aprobación de la gestión del gobierno en relación al anterior. (AMARANTE; VIGORITO, 2010, p. 427).

En suma, el PANES no cumplió otros objetivos más ambiciosos que se había propuesto, destacándose una brecha entre la magnitud de los objetivos del PANES, su carácter temporario y los dispositivos desplegados. Se preguntan las autoras si aún con un funcionamiento óptimo del programa es posible alcanzar objetivos de inclusión social en un lapso de tres años, con una población objetivo en condiciones de privación extrema. (AMARANTE; VIGORITO, 2010, p. 429).

A diferencia de la enorme mayoría de los PTC, el IC culminó una vez finalizado el plazo originalmente definido lo que se sustentó en que la atención a la emergencia social debería dar paso al desarrollo de una red de protección

social, que se articulara con la reforma a las políticas estructurales que desde 2005 comenzaron a diseñarse e implementarse. (MIRZA; LORENZELLI; BANGO, 2010, p. 71, 80). El PANES fue la base para la *expansión del sistema de protección social* tradicional. En lugar de extender los beneficios y las prestaciones diferenciadas para quienes no contaban con capacidad contributiva creando sistemas asistenciales paralelos, se propició una expansión de la cobertura de la protección social de base contributiva mediante la incorporación de los grupos tradicionalmente excluidos. (ARIM; CRUCES; VIGORITO, 2009, p. 5, 36). De esta manera, el PANES y el nuevo sistema de Asignaciones Familiares han implicado una redefinición del sistema de transferencias, y más en general, del sistema de protección social con la incorporación de las transferencias condicionadas como parte de la estructura de la protección y no solo como un instrumento coyuntural de la arquitectura social.

5 CONCLUSIONES

En este apartado final interesa plantear algunas consideraciones surgidas a partir del análisis del IC pero que lo trascienden, referidas a las características de los PTC y a los debates políticos que los mismos instalan, de manera de evitar el encandilamiento y la complacencia.

En primer lugar, es necesario destacar la contribución de las transferencias de renta para las personas beneficiarias. Constituyen posibilidades de mejora de las condiciones de vida de poblaciones que no disponen de otras rentas. Dada la inestabilidad de los ingresos laborales, las transferencias se convierten en la única protección segura para la familia. Los hogares cuentan con estos recursos, que son pocos, pero –al menos, estables. (BARÁIBAR, 2009). Dicho esto, resulta importante analizar las tensiones instaladas a partir de estos programas y colocar las evaluaciones de los mismos dentro del contexto más general en que se ubican, visualizando las posibilidades y limitaciones para alcanzar los objetivos planteados.

Un aspecto destacado, refiere a los *mecanismos de focalización* utilizados por los PTC. De acuerdo a Amarante y Vigorito (2010), se trata de mecanismos relativamente novedosos que han utilizado las características de los hogares para aproximarse a un índice de bienestar del hogar, con el objetivo de evitar los problemas de subdeclaración inherentes a las declaraciones de

ingresos. En muchos casos, los mecanismos de selección incluyen una etapa a nivel geográfico y otra a nivel de hogares y su utilización ha sido resaltada como una de las fortalezas de las nuevas intervenciones que resultan más eficientes en la identificación de la población objetivo. También señalan las autoras que la aplicación de estos mecanismos implica requerimientos técnicos y administrativos y que ha sido criticada por sus efectos de estigmatización sobre la población objetivo.

Los PTC se ubican dentro de las estrategias de superación de la pobreza y si bien han significado un aumento del ingreso de los hogares beneficiarios, sus resultados han sido *poco significativos en términos de la incidencia en la pobreza y la desigualdad de ingresos*, dado que son altamente focalizados y las transferencias son bajas. (DRAIBE; RIESCO, 2009, 53). Señala la Comisión Económica para América Latina e o Caribe - CEPAL (2009) que el impacto de las transferencias sobre los indicadores de pobreza, se ha hecho sentir en particular en la brecha de la pobreza (distancia entre el ingreso per cápita y el costo de la canasta de satisfacción de las necesidades básicas) y severidad de la pobreza (desigualdad entre los pobres). Las transferencias logran acercar a los más pobres a la línea de pobreza, pero no necesariamente superarla. Por otro lado, se está ante programas que aún cuando declaren orientarse a superar la pobreza, *no cubren a la totalidad de la población pobre* de América Latina. En 2009, alrededor de 190 millones de personas vivían en la pobreza, de ellas los PTC beneficiaban a 101 millones. Esto significa que hay margen para ampliar estos programas y llegar a más familias que no logran por sus propios medios satisfacer sus necesidades básicas.

Los PTC emplean la asistencia material como incentivo para que las familias pobres utilicen la *oferta pública de servicios*, fomentando el desarrollo de capacidades. De acuerdo a Draibe y Riesco (2009, p. 25, 33-36, 53), es en la dimensión del aumento del capital humano donde los resultados de los PTC se muestran en la mejor de las hipótesis, difusos. Estos programas registran resultados positivos tan solo en lo que se refiere a la matrícula y asistencia a la escuela y asistencia regular a los servicios de salud. Más aún, tales resultados apenas son significativos para los países y grupos de personas que previamente utilizaban escasamente estos servicios sociales básicos. No se observan impactos en los logros educativos. En el caso de los que presentaban

tasas altas de utilización, poco efecto tuvo el PTC. Con pocas excepciones, no se registraron impactos de mejora de la salud de la población, del nivel nutricional de los niños o del progreso y aprendizaje escolar. Para los autores, estos resultados desafían los supuestos de los PTC, en particular el referido a la reducción intergeneracional de la pobreza a través de la acumulación de capital humano.

Como otra de sus características básicas, los PTC fomentan la corresponsabilidad de las familias beneficiarias y dentro de éstas, de las *mujeres*, apuntando a maximizar el impacto de las intervenciones en el capital humano y a afianzar su autonomía al interior del grupo familiar. Existen evaluaciones que indican que las madres han incrementado su autoestima y confianza y que la participación en los programas ha contribuido a romper el aislamiento y ha favorecido la constitución de redes sociales de apoyo. A su vez, los PTC han sido criticados porque tenderían a reproducir el papel doméstico que habitualmente se les ha asignado y que la visión de género, solamente es incorporada desde un rol instrumental. (VILLATORO, 2007).

Otro de los aspectos característicos de los PTC, refiere a la utilización del *condicionamiento*. La corresponsabilidad no se limita a que las familias cumplan con las condiciones planteadas por los programas, sino también a que los beneficiarios sean los protagonistas de las acciones que les permitan mejorar sus condiciones de vida y egresar de los programas asistenciales. Se ha señalado que la utilización del condicionamiento, -entre otros aspectos-, podría ser considerada necesaria en términos de ganar apoyo de otros sectores sociales para programas anti – pobreza. Las condiciones se justificarían en vistas a que los pobres asuman la responsabilidad de sus vidas y se desprendan de la dependencia del estado paternalista. (VILLATORO, 2007). Vale preguntarse si estas exigencias no terminan por reforzar la representación de la pobreza como el resultado de la falta de esfuerzo o de la irresponsabilidad personal, aislada de la dinámica social de la que son parte y que explica sus condiciones de vida. Señalan Mirza, Lorenzelli e Bango (2010, p. 83) que el debate en torno al cumplimiento de las contrapartidas, no remite tan solo a los aspectos instrumentales, también refiere a la dimensión ética por cuanto se trata de poner en cuestión la pertinencia o legitimidad de la obligatoriedad de las condicionalidades para recibir determinadas transferencias monetarias. Las contrapartidas

obligatorias suponen atribuirles a las familias, negligencia, desidia o falta de interés en la educación y salud de sus hijos o hijas.

Otro elemento a analizar refiere al *egreso de los PTC*. Señala Villatoro (2007) que existe ambigüedad en los límites de permanencia de los programas, presentándose una tensión que se deriva de la propia dualidad de propósitos de los PTC. Un mecanismo de egreso basado en la superación de la pobreza tiende a generar problemas para la acumulación de capital humano en el largo plazo. A su vez, se señala que un mecanismo de egreso una vez que las familias superan cierto umbral de ingresos sin límites de tiempo, corre el riesgo de creación de dependencia. Dada la inestabilidad de los ingresos laborales, las familias podrían preferir no elevar la renta con un empleo incierto, para después perder las transferencias.

La discusión sobre los criterios de egreso se encuentra atravesada por distintos discursos que dan sentido a la política social y que deben ser debatidos. Señala Villatoro (2007) que para algunas perspectivas, la transferencia de renta debería ser concebida como un derecho ciudadano y su continuidad tendría que ser garantizada porque respondería a una exigencia ética que cumple con los principios de la protección de los derechos humanos. Asimismo constituiría un paso en la afirmación de un estado de bienestar social. Otros autores han indicado que los programas corren el riesgo de crear incentivos perversos contra el empleo, lo que indica la preocupación por la dependencia que se puede generar entre las familias.

Para finalizar, interesa señalar otros aspectos que coloca la evaluación de los PTC. Estos han llegado a constituirse en los principales instrumentos de reducción de la pobreza en una buena parte de los países de América Latina. Sin embargo, la evidencia indica que si el objetivo es avanzar a sociedades sustantivamente menos pobres y desiguales, el foco tiene que estar puesto fundamentalmente en el afuera de estos programas.

De acuerdo con Paz (2010), las cuestiones de cómo se reparten los frutos del crecimiento son tan importantes para atacar la pobreza, como las estrategias para hacerlo. Es necesaria la consideración de los determinantes de la pobreza y la desigualdad. El ingreso primario de los hogares, obtenido a partir de la participación en el mercado de trabajo y de la propiedad de diversos activos, es la fuente principal de las grandes inequidades que registra

la región y que la sitúan como la más desigual del mundo. La excesiva concentración de la propiedad, el insuficiente funcionamiento de los mercados de trabajo y su segmentación producen y reproducen la desigual estructura de oportunidades. Los avances de los últimos años en materia de crecimiento económico y participación más activa del Estado en el área social no han modificado sustancialmente las características de funcionamiento del mercado de trabajo ni sus grandes desigualdades. (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2009). En sociedades donde el empleo precario e informal absorbe más de la mitad de la población ocupada, estos problemas no pueden quedar fuera de la discusión de la pobreza y de los programas orientados a actuar sobre ella. ¿A qué tipo de empleos se espera que arriben los niños y jóvenes destinatarios de los PTC?

Asimismo conviene recordar que la desigualdad no disminuyó en la región durante la puesta en marcha y ejecución de los Programas de Transferencia Condicionada (PAZ, 2010) y que es recién en los últimos años, que la mayoría de los países ha presentado una incipiente tendencia hacia una menor concentración del ingreso. (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2010).

Junto a esto – y en función de las distintas realidades nacionales-, resulta imprescindible profundizar los debates sobre los servicios públicos, cuya asistencia se exige como contrapartida para el cobro de la transferencia. En algunos países los problemas de cobertura son relevantes, pero no así en otros. Señala Paz (2010), que cuando existen problemas de oferta en los servicios de educación y salud, los PTC pueden constituirse en un castigo a los más pobres: si no hay oferta de servicios, no se hace el programa en el área, lo que implica que los pobres no cuentan con servicios públicos (una obligación del Estado) y no tienen acceso al programa por no cumplir con las condicionalidades. Además, si el aumento de la demanda por estos servicios no va de la mano del aumento de la oferta, puede comprometerse la calidad global de la atención. Para alcanzar los objetivos planteados por los PTC, es necesario ocuparse del tipo de servicios que reciben los que están dentro de las estructuras educativas, sanitarias y nutricionales, con el fin de avanzar a sociedades más igualitarias.

Dentro de esto, merece particular destaque la educación. Señala la CEPAL (2010) que la región no ha logrado transformar el sistema

educativo en un mecanismo potente de igualación de oportunidades. Las condiciones socioeconómicas de los hogares, junto con la educación formal alcanzada por los jefes y jefas de hogar, resultan determinantes de las diferencias en los resultados del aprendizaje y la progresión en el sistema educativo, lo que muestra que el sistema educativo no logra cumplir con disociar los logros de los niños y jóvenes de las condiciones diferenciales con que llegan a dicho sistema. A ello se suma el acceso a servicios de enseñanza de menor calidad relativa, lo que refuerza la desigualdad de las trayectorias de aprendizaje. La segmentación no se da solo en los años de escolaridad, sino también en los aprendizajes efectivos. Muy poco aporta a la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza el que el niño asista a la parte inferior de un sistema educativo segmentado. (PAZ, 2010). Y esta disparidad en el desarrollo de capacidades, no solo se relaciona con los logros educativos, sino también con los mercados laborales que constituyen fábricas de segmentación en niveles de productividad, acceso al bienestar y a derechos sociales. (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2010).

De acuerdo con Mirza, Lorenzelli e Bango (2010, p. 100) la expansión en cantidad y calidad de servicios de educación y salud de acceso universal, se transforma en un gran desafío. De lo contrario podría avanzarse hacia un modelo corporativo estamental o un universalismo limitado coexistiendo con programas que atiendan las capas más vulnerables desde criterios de focalización ponderada, lo que no contribuye a consolidar democracias incluyentes.

Señalan Draibe y Riesco (2009) que si los PTC han venido para quedarse, entonces queda avanzar para que se integren en los sistemas generales de protección social. Estos programas no pueden ser concebidos como sustitutivo de otros programas sociales, sino como la “puerta de entrada” al sistema general de protección social. En éste, ocuparían un lugar propio y determinado, pero ni el central ni el único, en la estrategia de superación de la pobreza.

Es preciso evitar dos riesgos posibles de surgir a partir de estos programas. Por una parte, el riesgo del encandilamiento y la complacencia. Estos programas algo han mejorado las condiciones de vida de la población beneficiaria, pero esta población continúa siendo pobre y las sociedades continúan siendo muy desiguales. En este sentido, la valoración de los programas

tiene que ser hecha analizando la realidad de partida, pero fundamentalmente la situación que cada sociedad aspira construir. Si el objetivo es algo más que volver menos pobres a los muy pobres, es necesaria una mirada que trascienda exclusivamente a los pobres y a las políticas focalizadas. De lo contrario, puede darse el segundo de los riesgos y es el de “fetichizar” estos programas, de derivar de los mismos la superación de la pobreza y creer que no alcanzar estos objetivos se explica por problemas al interior de la propia política. Los límites y las dificultades en continuar avanzando en la reducción de la pobreza y la desigualdad se ubican fuera de los programas que expresamente declaran su pretensión de superarlas.

Es necesario mirar los regímenes de bienestar en los que los PTC se inscriben, analizar las modalidades de presencia del Estado, las configuraciones familiares y el funcionamiento del mercado de trabajo y las modificaciones y acciones que es preciso realizar en estas esferas. En este sentido, se comparte con Barba Solano (2009), quien señala que los estados de la región deben retomar el camino hacia la universalización de la protección social, vinculada con derechos ciudadanos, que favorezcan la reducción de la desigualdad social imperante.

REFERÊNCIAS

AMARANTE, V.; ARIM, R.; VIGORITO, A. **Metodología para la selección de participantes en el Plan de Emergencia Social**. 2005. Mimeo. Disponible en: <www.mides.guy.uy>. Acceso en: 1 jan. 2009

_____; BURDIN, G.; VIGORITO, A. **Evaluación cuantitativa del impacto del PANES**: primer informe de avance. Montevideo, Uruguay. 2007. Mimeo.

_____; VIGORITO, A. Pobreza, desigualdad y programas de transferencias condicionadas. La experiencia reciente de Uruguay. In: SERNA, M. (Coord.). **Pobreza y (des)igualdad en Uruguay**: una relación en debate. Montevideo, Uruguay: CLACSO, Departamento de Sociología/Facultad de Ciencias Sociales, 2010.

ARIM, R.; CRUCES, G.; VIGORITO, A. **Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay**: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión. Santiago, Chile: CEPAL, 2009. (Serie Políticas Sociales, n. 146).

BARAIBAR, X. Avance Insuficiente: el caso del Ingreso Ciudadano en el Uruguay. **Revista de**

Políticas Públicas, São Luís, v. 13, n. 2, p. 161-171, 2009.

BARBA SOLANO, C.; Los regímenes de bienestar latinoamericanos y la reforma social. In: BARBA SOLANO, C.; ORDOÑEZ, G.; VALENCIA, E. (Coord.). **Más allá de la pobreza**: regímenes de bienestar en Europa, Asia y América. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara y El Colegio de la Frontera Norte, 2009.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Panorama Social de América Latina**. 2009. Disponible en: <www.eclac.cl>. Acceso en: 1 jan. 2011.

_____. **Panorama Social de América Latina**. 2010. Disponible en: <www.eclac.cl>. Acceso en: 1 jan. 2011.

DRAIBE, S.; RIESCO, M. **El Estado de bienestar social en América Latina**: una nueva estrategia de desarrollo. Madrid: Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional; Fundación Carolina, 2009. Disponible en: <www.fundacioncarolina.es>. Acceso en: 1 jan. 2011.

INSTITUTO CUESTA DUARTE **Informe de coyuntura**. 2010. Disponible en: <www.cuesta Duarte.org.uy>. Acceso en: 1 jan. 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. **Estimación de la Pobreza por el método de ingreso**. 2011. Disponible en: <www.ine.gub.uy>. Acceso en: 1 jan. 2011.

MIRZA, CH.; LORENZELLI, M.; BANGO, J. **¿Es posible un nuevo Estado de bienestar en América Latina? La reconfiguración de las matrices de bienestar en el MERCOSUR**. Fundación Carolina, Avances de Investigación n. 36, 2010. Disponible en: <www.fundacioncarolina.es>. Acceso en: 1 jan. 2011.

MOREIRA, C; DELBONO, A. De la era neoliberal a la reemergencia de la “cuestión social”. In: MANCERO, ME; NARBONDO, P. (Coord.). **Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez**: acumulaciones, conflictos y desafíos. Montevideo, Uruguay: Editorial Fin de Siglo; ICP; CLACSO, 2010.

PAZ, J. A. **Programas dirigidos a la pobreza en América Latina y el Caribe**: sustento teórico, implementación práctica e impactos sobre la pobreza en la región. Buenos Aires, Argentina: Colección CLACSO – CROP, 2010.

SERRANO, C. **La política social en la globalización**. Programas de protección en América Latina. Santiago, Chile: CEPAL, 2005. (Serie mujer y desarrollo, n. 70).

VILLATORO, P. Las transferencias Condicionadas en

América Latina: luces y sombras. In: SEMINARIO INTERNACIONAL, 2007, Brasilia. **Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas.** Brasilia: Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007. Disponible en: <www.eclac.cl>. Acceso en: 1 jan. 2009.

la República (UdelaR)
E-mail: xbaraibar@gmail.com

Universidad de la República - UdelaR
Av. 18 de Julio 1968, Montevideo, Uruguay

NOTAS

- ¹ Están también aquí incluidos: Chile, Argentina y Costa Rica.
- ² Esta situación comienza a revertirse en el año 2005, continuando su tendencia descendente (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, 2011).
- ³ Aquí se considera la precariedad, entendida como el no registro en la seguridad social y el subempleo, entendido como el trabajar menos horas de las que se está dispuesto a hacerlo en caso de que se trabaje menos horas que lo considerado normal. (INSTITUTO CUESTA DUARTE, 2009).
- ⁴ Rutas de Salida, Trabajo por Uruguay, Asistencia Alimentaria, Intervención en el Hábitat, Intervenciones en educación y Salud Pública y Plan de apoyo a los sin techo, constituyen el resto de intervenciones que forman parte del PANES.
- ⁵ Este es el valor a marzo de 2005, siendo ajustado cuatrimestralmente en base a la evolución del Índice de Precios al Consumo (IPC).
- ⁶ Algunos de los elementos evaluados fueron: el número de integrantes del hogar, la existencia de menores de 5 años y de adolescentes entre 12 y 17 años, promedio de años de educación de los adultos. También fue considerado: el acceso o no a servicio sanitario, el hacinamiento, la calidad en que se ocupa la vivienda. (AMARANTE; BURDIN; VIGORITO, 2007).
- ⁷ Adicionalmente, cuando el programa se lanzó en mayo de 2005, se eligieron zonas carenciadas y en las mismas se realizó un relevamiento complementando el formulario de inscripción y de visita. Este procedimiento abarcó 12.000 hogares. (AMARANTE; BURDIN; VIGORITO, 2007, p. 5).
- ⁸ Las contradicciones derivadas de las políticas focalizadas y en particular de los PTC, fueron señaladas en Baráibar (2009).

Ximena Baráibar Ribeiro

Asistente Social
Doctoranda en Trabajo Social pela Universidad de la República (UdelaR)
Profesora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de