

**AVANCE INSUFICIENTE: el caso del Ingreso Ciudadano en el Uruguay.****Ximena Baráibar**

Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República (UdelaR)

**AVANCE INSUFICIENTE:** el caso del Ingreso Ciudadano en el Uruguay.**Resumen:** Enmarcado en la tradición de intervención estatal en Uruguay y en el desarrollo en América Latina a partir de los 90 de políticas de transferencia de ingresos, este artículo analiza el Programa “Ingreso Ciudadano” implementado en el 2005, para responder a la situación de emergencia social. Luego de caracterizarlo, se señalan sus principales contribuciones y limitaciones. Se trata de un programa que ha permitido el acceso a cierto nivel de protección a familias que no lo tenían y ha contribuido a reducir la indigencia, pero es muy baja su incidencia en la reducción de la pobreza y la desigualdad.**Palabras claves:** protección social, programa de transferencia de ingresos, pobreza, Uruguay.**INSUFFICIENT ADVANCE:** the Ingreso Ciudadano Program in Uruguay**Abstract:** This paper analyzes the “Ingreso Ciudadano Program” (which is a Citizen’s Income Transfer Program) considering the State intervention in Uruguay relating it to the direct cash transfer policies in Latin America. The Citizen’s Income Program was implemented as an answer to the social emergency context in 2005. At first, this paper outlines the main features of the Citizen’s Income Program and then it points out its’ main contributions and limitations. The *Ingreso Ciudadano Program* has contributed to reduce extreme poverty and it has helped several families to achieve the access to new forms of social protection, although its’ incidence is still low in terms of reducing inequality and poverty.**Key words:** Social protection, money transfer program, poverty, Uruguay.

Recebido em 28.08.2009. Aprovado em 29.10.2009

## 1 INTRODUCCIÓN

Desde fines de los años 90, una nueva modalidad de política pública se instala en el continente latinoamericano: las políticas de transferencia de ingresos<sup>1</sup>. 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). Si bien surgen como instrumentos para responder a situaciones de emergencia, se han instalado como mecanismos estables de política pública, consolidándose como programas que proponen la superación de la pobreza.

El Uruguay no escapa a estos procesos y, al asumir por primera vez el gobierno nacional una fuerza política de izquierda, también comienza a implementarse en el 2005 un programa de transferencia de ingresos: el Ingreso Ciudadano (IC) desarrollado en el marco del Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES).

Presentar las características fundamentales del Ingreso Ciudadano, 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 programas de transferencias de ingresos condicionados.

Para alcanzar el objetivo señalado, el trabajo comienza con algunas consideraciones, de partida, que permiten ubicar los programas de transferencia de ingresos, en el marco de las transformaciones en el modelo de desarrollo que se procesan en los años 70-80. En la segunda parte, se caracteriza el IC y, luego, se discuten sus aciertos y límites, considerando aspectos operativos y políticos. La presentación se cierra con un apartado donde se señalan algunas conclusiones de carácter general sobre los programas señalados.

## 2 ALGUNAS CONSIDERACIONES DE PARTIDA

A fines del siglo pasado, diversos países de América Latina han comenzado a desarrollar programas de transferencias condicionadas, con el objetivo fundamental de aliviar la pobreza. En el Uruguay, en el año 2005 y en respuesta a la situación de emergencia social generada por una crisis económica (1999-2002), se implementa el Programa de Atención a la Emergencia Nacional (PANES). Se trata de una política social compuesta por distintos componentes, de los cuales el de mayor relevancia es el Ingreso Ciudadano (IC).

Una mayor y mejor comprensión de una política pública (en este caso el IC), así como de sus impactos, es posible si la misma se coloca en un marco de debate más general que el de la propia

política<sup>2</sup>. A finales de los años 70 y principios de los 80, se producen una serie de cambios estructurales e ideológicos que dan lugar a una fase de acumulación caracterizada por la globalización del capital, el ensanchamiento de la esfera del mercado en detrimento de la acción estatal y el hundimiento de la sociedad salarial. El modelo de acumulación keynesiano/fordista/beveridgiano da lugar al modelo neoliberal, lo que implica una redefinición política de las formas de intervención del Estado en materia de desarrollo y bienestar social.

En América Latina, las transformaciones referidas se expresan en el denominado "Consenso de Washington". Se sostiene que para integrarse mundialmente, hay que abrir las economías, cambiar el modelo de sustitución de importaciones, garantizar los equilibrios macroeconómicos y establecer un sistema que haga más transparentes los mercados y restaure el incentivo de la ganancia en los agentes económicos privados. El Estado debe ser reducido a dimensiones mínimas –administración de la justicia, seguridad externa y la manutención del orden interno-, privatizando las demás funciones públicas y reservado a garantizar el funcionamiento del mercado y proteger los intereses privados. El neoliberalismo se opone a la universalidad, igualdad y gratuidad de los servicios sociales. Se sostiene que el bienestar social pertenece al ámbito privado y que sus fuentes naturales son el mercado, la familia y la comunidad. Hay un énfasis en la responsabilidad individual en contraposición a la responsabilidad del colectivo social frente al bienestar del ciudadano. Las intervenciones del Estado deben ser marginales, orientadas a aliviar la pobreza y producir los servicios que los privados no producen.

Señala Merklen (2005, p. 100,107,113), que en América Latina, entre los años 80 y 90 se produce un cambio en los modos de concebir la cuestión social, lo que se expresa en el corrimiento de la problemática del trabajador hacia la del pobre. Las transformaciones concernientes al conjunto de la sociedad, son tratadas principalmente como problemas de pobreza. Este corrimiento se expresa en una reorientación de la energía pública invertida en materia social y la agenda social comienza a ser pensada en términos de lucha contra la pobreza. Junto a lo señalado, un nuevo actor se instala en el campo de la cuestión social: los organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial). Estos actúan a nivel intelectual, ya que adquieren una posición de liderazgo, tanto en la producción de datos como de herramientas conceptuales. También operan a nivel de la acción directa, en tanto el acceso a la ayuda financiera queda condicionada por la toma de iniciativas de lucha contra la pobreza y no solo por la adopción de las reformas. En un contexto de crisis financiera, los gobiernos salen a la caza de estos fondos, adoptando el punto de vista de los proveedores.

Una de las temáticas instaladas por los organismos internacionales, refiere a la protección social. Esta es entendida como el conjunto de intervenciones públicas destinadas a brindar apoyo a los más pobres y vulnerables de la sociedad y a ayudar a los individuos, familias y comunidades a mejorar la administración de riesgos (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 29). La acción del Estado se considera sinónimo de redes de protección, entendidas no como una red social amplia, sino como un sistema de programas flexible según los patrones de riesgo. Se circunscriben las responsabilidades del Estado en materia de bienestar social al combate contra la pobreza. Las intervenciones públicas deben relacionarse con las áreas de educación y salud, en torno al desarrollo de capital humano. Luego se establece el aseguramiento contra los riesgos como una responsabilidad individual y se desestima la solidaridad en la diversificación de riesgos. Esto conforma una estrategia de política social que dispone una responsabilidad pública mínima en materia de protección social, deposita el financiamiento y la prestación de los demás servicios relacionados con el bienestar social en manos privadas y desestima el principio de solidaridad del financiamiento (SOJO, 2003, p. 122, 134).

Es en este marco que se ubican los programas de transferencia de ingresos. Muchos riesgos tienen impacto directo en la habilidad de las familias en obtener bienes y servicios necesarios para su supervivencia. Los referidos programas, son considerados como parte de las políticas de protección social, ya que proporcionan recursos a los individuos y los hogares para paliar los efectos de los riesgos sociales (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 30).

El último aspecto a señalar como marco desde el cual problematizar los programas de transferencia condicionadas, refiere a las particularidades de los regímenes de bienestar. En América Latina, éstos serían tres, de acuerdo a Juliana Martínez (2008). El primero es un régimen *estatal – productivista* y allí se ubican Argentina y Chile. En el segundo, se encuentran Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay y es denominado *estatal – proteccionista*. Finalmente, en el *informal – familiarista* se ubican Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana, Venezuela, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

Más allá de diferencias importantes, de acuerdo con la autora, todos los regímenes son en alguna medida informales. En términos generales, los regímenes estatal proteccionista y estatal productivista tienen mayor capacidad para absorber su fuerza de trabajo de manera asalariada. Por el contrario, la población de los países del conglomerado 3 recurre en mayor proporción al autoempleo y mercados laborales transnacionales. El régimen familiarista tiene una capacidad mínima para absorber y remunerar adecuadamente su fuerza de trabajo.

En los conglomerados 1 y 2, las políticas públicas son centrales. A pesar de esto, ambos conglomerados tienen amplios contingentes de población desprotegida, tanto del mercado laboral como de la política pública. Por eso, ambos son también informales: en el marco de las familias y las redes de apoyo, las personas despliegan múltiples estrategias para llenar los vacíos que dejan tanto su capacidad para satisfacer privadamente el acceso a bienes y servicios, como la propia participación estatal. El tercer conglomerado muestra un gran peso de las prácticas informales en la producción de bienestar.

De lo señalado se desprende que la familiarización es alta en los tres conglomerados. Cuanto más informal es el régimen, mayor es la demanda del trabajo no remunerado, porque mayor es la compensación de las fallas que las familias y las mujeres en particular deben desplegar. En los regímenes estatal-productivista y estatal-proteccionista, las familias y las comunidades tienen un mayor apoyo de los mercados laborales y del Estado. En el régimen familiarista, la mayoría de la población depende sólo de los arreglos comunitarios y familiares, buscando compensar la falta de empleo a través de la emigración y de las remesas (MARTÍNEZ, 2008).

### 3 POLITICAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS EN EL URUGUAY

#### 3.1 Uruguay en el contexto latinoamericano

La ubicación del Uruguay en la tipología señalada por Martínez (2008), responde a procesos iniciados en el siglo pasado. Señala Filgueira (1998: 78) que un modo particular de política keynesiana informó buena parte de los modelos de desarrollo entre 1930 y 1970/80: el modelo sustitutivo de importaciones, donde el Estado asumió un rol central en el desarrollo económico y social. Este modelo permitió un proceso de modernización social y económica, pero con sesgos sistemáticos en la distribución de los beneficios del desarrollo.

Continuando con el autor, más allá de esta apreciación general, existieron y existen variaciones en el desarrollo de los sistemas de bienestar en el continente, lo que da lugar a tres tipos de estructuras diferenciales de distribución del bienestar social. Es en el primer conjunto de países –denominado Universalismo Estratificado– donde junto con Argentina y Chile, se incluye a Uruguay. Se trata de países que hacia 1970 protegían de alguna forma a la mayor parte de la población mediante sistemas de seguro social, de servicios de salud, a la vez que habían extendido la educación primaria e inicial secundaria a toda la población. Por otra parte, estos servicios sociales se encuentran estratificados en lo que hace a beneficios, condiciones de acceso y rango de protección en materia de seguro social y en salud. Los trabajadores del Estado y los profesionales, servicios urbanos y trabajadores fabriles urbanos tuvieron acceso en ese orden a

beneficios, y también en ese orden estratificaron calidad y acceso. Los autoempleados, el sector informal, desempleados crónicos y trabajadores rurales lo hicieron más tardíamente y con peor suerte en materia de acceso y beneficios (FILGUEIRA, 1998, p. 83-85)<sup>3</sup>.

Esta tradición de intervención social del Estado uruguayo se expresa —entre otros aspectos— en el desarrollo de un 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.

A lo anterior, es necesario sumar 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. A lo largo de su historia, el 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 et al, 2009, p. 15-19).

Uruguay ha sido ubicado históricamente entre los países menos desiguales y pobres del continente latinoamericano. Sin embargo, esta situación ha tendido a desvanecerse. Entre los años 1985 y 1994, la pobreza descendió pronunciadamente (del 46.2% al 15.3%). Esta tendencia se revirtió entre 1995 y 1999 aumentando la proporción de hogares pobres. Luego, esta situación se agudiza 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). Esta situación comienza a revertirse a partir del año 2005, siendo la incidencia de la pobreza de 21.7% en el primer semestre del 2008.

Una trayectoria similar a la planteada para la pobreza se constató en relación con la indigencia. El porcentaje de personas en dicha situación se triplicó durante 2002, pasando de ubicarse en 1.32% en 2001 a 3.92% en 2004. Al igual que la pobreza,

la indigencia comienza a descender a partir de 2005, siendo de 1.7% su incidencia en el primer semestre del 2008 (Midaglia y Antía, 2007: 140 e INE, 2008).

Otro aspecto relevante a considerar refiere a las características del mercado de trabajo. En la primera mitad de la década del 90, el desempleo se ubicaba por debajo del 10%. Es en el año 1995 que comienza a ascender (10.3%), llegando a su punto máximo en el 2002 y 2003 (17 y 16.9% respectivamente). A partir de 2007 comienza a descender, volviendo a ubicarse por debajo del 10%. Señala el Instituto Cuesta Duarte (2009) que es importante considerar no solamente los aspectos cuantitativos del empleo, sino también los cualitativos. En el año 2008, el 40% de los trabajadores de todo el país tienen empleos que presentan problemas de calidad<sup>4</sup>, cifra similar a las de los años 2006 y 2007.

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 0,448 en 2003, para situarse en 0,447 en 2006 (MIDAGLIA; ANTÍA, 2007).

Como puede observarse, los programas de transferencia de ingresos en Uruguay han estado organizados en torno al mercado de trabajo formal, cubriendo una proporción cada vez mayor de la población, pero sin lograr alcanzar a la totalidad de la misma. Los grupos más vulnerables, no fueron incluidos. Al igual que en otros países de América Latina, el aumento del desempleo y la pobreza y la declinación de la formalidad laboral señalan que este enfoque resulta insuficiente para proteger a todos los uruguayos de los diferentes riesgos sociales.

### 3.2 Surgimiento y transformación del Ingreso Ciudadano

Las consideraciones precedentes, llevaron al Frente Amplio que asume por primera vez el gobierno en 2005, a crear el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con el objetivo de coordinar las políticas sociales hasta entonces dispersas y desarrollar el Programa de Atención a la Emergencia Social (PANES). Los programas de transferencia de ingresos pasaron a ser un punto central en la estrategia de política social del Uruguay.

El PANES fue diseñado e implementado en un contexto en el cual el desempleo, la pobreza y la indigencia alcanzaron niveles históricos y fue concebido como un programa de dos años de duración (2005-2007) y con una doble finalidad. Por un lado, proporciona asistencia a través de una transferencia monetaria y transferencias alimentarias. Esta asistencia se articula 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. El objetivo último del



programa consiste en procurar a los hogares beneficiarios oportunidades e instrumentos para que sean capaces en el mediano plazo de salir permanentemente de la pobreza y exclusión social (AMARANTE et al, 200, p. 2).

Para el logro de las finalidades señaladas, el PANES desarrolla diversas intervenciones, de las cuales, la de mayor impacto y relevancia es el Ingreso Ciudadano<sup>5</sup>. 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 es condicional a que el hogar cumpla 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 es cobrado en las dependencias de un banco público con agencias en todo el país. La prestación cubre el período entre la fecha de inscripción en el PANES (independientemente de la fecha de visita o aprobación) y la finalización de mismo (AMARANTE et al, 2007, p. 3). A esto se suma la Tarjeta Alimentaria, que fue el componente de transferencia alimentaria del PANES y estuvo destinada a aquellos hogares beneficiarios del plan con miembros menores de 18 años o embarazadas. A diferencia del Ingreso Ciudadano, 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 (Banco Mundial, 2007: 72; ARIM et al, 2009, p. 20-21).

El PANES abarcó un conjunto de intervenciones dirigidas a hogares de muy bajos ingresos. Su población objetivo estuvo constituida por el primer quintil de personas bajo la línea de pobreza (8% de las personas en 2005)<sup>6</sup>. Esta población objetivo abarca a la totalidad de personas en situación de indigencia (Amarante et al, 2005: 2). Mientras se diseñaba el instrumento de selección de población objetivo y se anunciaba el programa, más de 200.000 hogares solicitaron los beneficios. De ellos, aproximadamente 80.000 fueron aceptados, duplicando el cálculo inicial (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 63).

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 \$1.300<sup>7</sup> 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 Críticas<sup>8</sup>). Ingresaron en el programa aquellos hogares cuyo puntaje supera un umbral que varía por región (Montevideo, Interior Urbano y áreas rurales) (AMARANTE et al, 2005)<sup>9</sup>.

Son tres los argumentos que señalan Amarante et al (2005, p. 3) para la utilización de esta metodología en la selección de los beneficiarios del PANES. Se consideró que si bien los ingresos proporcionan un umbral, constituyen sólo una dimensión de las privaciones que enfrentan los hogares y, por lo tanto, el mecanismo de selección debía incorporar otras dimensiones. Por otra parte, las declaraciones de ingreso chocan con problemas de subdeclaración y verificabilidad. Las personas tienen incentivo para ocultar ingresos con el objetivo de obtener los beneficios del plan, aspecto que podría conducir a problemas de selección en un país donde una parte considerable de los ingresos de la población de menores ingresos proviene del sector informal. Adicionalmente, en estos estratos de población, los ingresos son muy inestables y, por tanto, varían considerablemente de un mes a otro. A la vez, si bien la asignación de puntajes deja de lado aspectos cualitativos definitorios de la condición de pobreza, intenta reducir el nivel de discrecionalidad en la asignación de beneficios.

De acuerdo con Arim et al (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 et al, 2009: 20). Presenta un sesgo marcado hacia el interior del país, dado que el 75% de los beneficiarios está localizado fuera de Montevideo (AMARANTE, 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. El programa abarca a los beneficiarios del PANES, pero su población objetivo es considerablemente más amplia. El objetivo es cubrir 500 mil menores en 2009. Esta cifra representa aproximadamente 45% de los menores de 18 años que habitan en el país (ARIM et al, 2009, p. 21-22).

El PE integra diversos componentes y mantiene y amplía las políticas de transferencias de ingresos y esto lo realiza a partir de la modificación de los dispositivos ya existentes. Reformula el sistema de asignaciones otorgando una transferencia de ingresos a los hogares con menores de 18 años que cumplen los requisitos de asistencia al sistema educativo y realizan los controles médicos y

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. Los hogares participantes del PANES, pasan a ser automáticamente beneficiarios del PE. La prestación es escalonada con el objetivo de incentivar la asistencia a la enseñanza media, aumentando su monto para los adolescentes que continúan estudiando. En este nuevo régimen, se cambia el monto de la prestación (es de aproximadamente U\$ 30 el monto base para los niños y niñas que asisten a la educación primaria o menores de 5 años de edad y de aproximadamente U\$ 42 para aquellos que asisten a la educación secundaria) y se utiliza una escala de equivalencia. 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 destinada al 10% de los hogares con menores a cargo. También el monto de esta prestación es modificado y corresponde, en el caso de un beneficiario aproximadamente a U\$ 18 y a U\$ 49 en el caso de cuatro beneficiarios (ARIM et al, 2009, p. 21-22).

Señalan Midaglia y Antía (2007, p. 144) que a diferencia del PANES, el PE se define como una propuesta de largo plazo, que busca incidir en la estructura de desigualdades del país, combinando nuevas intervenciones con instrumentos clásicos de provisión social, de forma de responder a la estructura de riesgos sociales vigentes. Pretende instalar una malla de protección social, orientada a corregir fundamentalmente los desbalances sociales intergeneracionales a favor de la infancia y juventud, en la medida que estos grupos de edad son los más vulnerables. También se incluyen intervenciones complementarias dirigidas en particular a los jefes de hogares pobres y adultos mayores. De acuerdo a las autoras, la particularidad del caso uruguayo reside en la forma en que se pretenden ensamblar las transferencias de ingresos con el resto de las intervenciones públicas. Se intenta que estas iniciativas se transformen en uno de los eslabones articuladores de los servicios universales de bienestar con los programas específicos de protección social.

#### 4 ACIERTOS Y LÍMITES

Una primera consideración, refiere a los *aspectos operativos* del IC, vinculados al funcionamiento de la política pública. Las mayores dificultades en este sentido, se ubican en el inicio del programa, luego del cual no se señalan mayores observaciones. La transferencia fue cobrada mensualmente, sin atrasos en el pago y a través de un mecanismo descentralizado que facilitaba el cobro. Por otra parte, la tarjeta como mecanismo de prestación alimentaria, opera reduciendo los controles de la vida de los más pobres.

En segundo lugar y al igual que otros programas de transferencia de ingresos implementados en América Latina, el IC *permitió la cobertura de sectores de población, antes parcial, o totalmente excluidos* de las políticas sociales. De acuerdo al Banco Mundial (2007, p. 66-67,107) en 2001, poco más del 40% de los hogares de Uruguay no recibía beneficios de ningún programa de transferencia de ingresos, proporción que se redujo 7,5% en 2006. A esta reducción contribuyen las modificaciones en el régimen de asignaciones familiares del año 2004 y el Ingreso Ciudadano. Continúa señalando el informe que la ampliación de los programas no contributivos tuvo un fuerte impacto en los sectores más pobres: la proporción de hogares sin transferencias se redujo de un 50% en 2003, a menos de la mitad de ese valor en tres años. Esta mejora también afectó a los hogares menos vulnerables, ya que la magnitud de las brechas de cobertura correspondientes al segundo y tercer quintil se redujo del 32 al 19%.

En similar sentido, Arim et al (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 transferencia de ninguna naturaleza con anterioridad a las reformas. 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 en el mercado laboral (desempleo persistente o alta informalidad) y que no tienen menores a su cargo.

La referida ampliación de la cobertura, se vincula con un segundo aspecto destacado en distintas evaluaciones realizadas sobre el Ingreso Ciudadano, que indican que el mismo tuvo una *adecuada focalización*, esto es, tuvo capacidad de llegar a la población objetivo. Se trata de una prestación ubicada fundamentalmente en los hogares más pobres del país. Señalan Amarante et al (2007, p. 6-8) que el 78.3% de los beneficiarios del PANES se ubica en el primer quintil de ingresos y 17.4% en el segundo. De acuerdo con los autores, la comparación con la distribución de los postulantes indica que si bien los postulantes se autoseleccionaron, el instrumento de la focalización funcionó adecuadamente. El 96% de los beneficios se encuentran localizados en el 40% de la población de menores ingresos.

Que exista una adecuada focalización, no implica que la focalización sea adecuada. El IC no escapó de tensiones propias de los programas focalizados y, en particular, de las referidas a la situación de las familias que no recibieron en beneficio. Si bien el IC desarrolla un esfuerzo por objetivar el mecanismo de selección, resulta muy difícil de explicar a personas que enfrentan situaciones de gran precariedad, por que se obtiene o se deja de obtener el beneficio. Lo señalado implica que se instalan tensiones entre aquellos que se encuentran en situaciones similares, con los cuales pasa a competir por recursos. Antes que agregar demandas, las mismas deben desagregarse y diferenciarse. Asimismo se genera una cierta perversión derivada de esperar que las políticas focalizadas contribuyan a volver no pobres o menos pobres a aquellos que son pobres, pero lo hacen a través de un mecanismo en el que debe agudizarse la condición de distinto del resto del colectivo social.

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. En este sentido, las evaluaciones colocan al IC como un “avance insuficiente”. Señalan Arim et al (2009, p. 27) que la situación resultante de las reformas se diferencia de la anterior. Hacia fines de 2008 la mayoría de los hogares en situación de privación son beneficiarios de alguna transferencia contributiva o no contributiva. Sin embargo, la capacidad de sostén de los instrumentos que integran la red es heterogénea. Mientras que las transferencias no contributivas destinadas a atender la situación de privación de los adultos mayores de 65 años, representan casi un 80% del valor de la línea de pobreza nacional, el valor promedio de las asignaciones familiares por menor beneficiario no alcanzaba un 8% bajo la normativa anterior y representa un 20% de la línea de pobreza bajo la nueva configuración del sistema. Por su parte, el monto transferido a través de la Tarjeta Alimentaria representa 4% de la línea de pobreza. Si bien la cobertura y los montos de las transferencias han aumentado, los beneficios no son suficientes para ubicar a las personas por encima de la línea de pobreza; aumentan el bienestar de personas que continúan siendo pobres (BANCO MUNDIAL, 2007, p. 73, 77).

Arim et al (2009: 29-30) analizan el impacto del sistema de transferencias sobre algunos indicadores distributivos básicos. En cuanto a la desigualdad, la reducción es mínima. El índice de Gini antes de las reformas es de 0,47 y baja a 0,46 con el PANES y se mantiene con el Plan de Equidad. La incidencia de la pobreza también muestra una sensibilidad relativamente baja. Los hogares pobres representan el 26,3% antes de las reformas, con el PANES descienden a 25,8% y al 25% con el PE. La pobreza extrema muestra una sensibilidad mayor. La misma se reduce a la mitad como resultado del despliegue de estas políticas específicas. Estaban en situación

de indigencia en el 2004, el 4,1% de los hogares. Esta cifra desciende al 2,1% con el PANES y se mantiene con el PE.

El MIDES (2008 a; 2008 b) agrupa en tres, los impactos del PANES. Ubica los impactos más fuertes en dimensiones que hacen a la subjetividad de las personas, como el aumento de la autoestima y confianza, etc. Los resultados son débiles en lo que hace al acceso a los servicios de salud, las redes sociales y la participación social. Finalmente, los efectos son casi nulos en lo que hace a las condiciones estructurales: educación, vivienda, trabajo.

En el caso de la educación, no se observan impactos significativos en la asistencia escolar, ni en la reducción del trabajo infantil. En cuanto a la vivienda, las reparaciones supusieron modificaciones menores pero no redundaron en mejoras en sus características estructurales, lo que se explicaría por el bajo monto de la transferencia. Tampoco se detectan impactos significativos en la acumulación de bienes durables (AMARANTE et al, 2007, p. 21; AMARANTE et al, 2008). En cuanto a la inserción en el mundo laboral o en la calidad del trabajo, tampoco se observan cambios significativos. De acuerdo a Amarante et al (2007, p. 23,26, 34) no se detectan efectos adversos en la participación laboral. Los resultados de actividad, empleo y desempleo indican que la participación en el programa, no implicó cambios relevantes en estos tres indicadores. En cambio, surgen indicios de posibles impactos negativos en la formalidad. La incorporación al programa requería un límite de ingreso autodeclarado que se controlaba con los registros administrativos del BPS. Esto podría haber generado algún desincentivo a la contribución, dado que, al superar el umbral, el mismo podría implicar una baja del programa. De acuerdo a los autores, es necesario profundizar en el análisis para comprobar en que medida los posibles efectos adversos encontrados son robustos. En suma, el PANES no cumplió otros objetivos más ambiciosos que se había propuesto, como aquellos vinculados a la reinserción laboral de los hogares y la disminución de la exclusión (ARIM et al, 2009, p. 20).

El aspecto más destacable del Ingreso Ciudadano es su salida del carácter de *protección transitoria y su transformación en protección social permanente*. El PANES no se perpetuó tras haber cumplido con su objetivo, sino que fue la base para la expansión del sistema de protección social tradicional, más allá de la situación de emergencia que le dio origen. De esta manera, 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 et al, 2009, p. 5, 36).



Lo señalado genera impactos en otros aspectos. De acuerdo a Filgueira (1998, p. 106) la sustentabilidad de los programas depende, en parte, del poder político de los beneficiarios. La focalización crea grupos de beneficiarios con bajo capital político. Por tanto, cuanto más focalizada y más administrada a través de mecanismos institucionales *ad hoc* se encuentre una política, mayores riesgos de desaparición. Ampliar –al menos en parte-, la población destinataria e incluir las protecciones en el sistema existente, genera un aumento de la sustentabilidad de las mismas. Asimismo le reduce el carácter eventual y transitorio de las prestaciones, aportando a la construcción de estabilidad. Los hogares cuentan con estos recursos, que son pocos, pero –al menos- estables.

## 5 CONCLUSIÓN

En este apartado final interesa dejar planteadas algunas consideraciones surgidas a partir del análisis del Ingreso Ciudadano, pero que lo trascienden. Igual que en otros países de América Latina, las políticas de transferencia de ingresos se han instalado en el Uruguay. Ya no se trata de acciones exclusivamente referidas a la emergencia, sino de políticas sociales que forman parte del repertorio de acciones que los Estados desarrollan. Esto, en sí mismo, ya señala la necesidad de un estudio sistemático sobre estas políticas públicas, problematizando sus posibilidades y sus límites, de manera a evitar el encandilamiento y la autocomplacencia.

Existen dificultades para la valoración de las políticas de transferencia de ingresos, que son compartidas con las políticas focalizadas en la extrema pobreza. Los cuestionamientos que puedan hacerse a estas políticas pueden ser contestados desde la idea que “es mejor algo que nada”. Para quienes somos testigos del empobrecimiento y desde la posibilidad de resolver las propias necesidades, resulta difícil salir de esta situación. Es cierto que estas políticas han beneficiado a familias que no tenían ninguna protección, pero esa cobertura es poca e insuficiente y en muchos casos es, además, transitoria y administrada a través de mecanismos institucionales *ad hoc*. El Uruguay le quita el carácter transitorio a la prestación y, en su transformación, la coloca dentro del sistema de protección social existente, pero la transferencia es poca y es insuficiente. No quiere señalarse con esto, que sea responsabilidad de la política social resolver el tema de la pobreza, pero sí, es su responsabilidad señalarlo y sobre todo, no autocomplacerse. El riesgo es valorar la política solo en relación a la situación de partida, porque como no había casi nada, con algo, con muy poco, se mejora<sup>10</sup>. Estos riesgos se agudizan, cuanto más focalizadas en la extrema pobreza están las políticas; en tanto, mayor es la posibilidad de plantearle pocas exigencias a las mismas, dado que alguna distancia con la situación de partida, se instala rápidamente. Las políticas de

transferencia de ingresos tienen que ser valoradas en relación a la situación de partida, pero también tienen que ser miradas en relación a lo deseable.

Las políticas de transferencia condicionadas, han instalado el tema y la realidad de la pobreza de una manera más amplia de lo hecho hasta su surgimiento. Como fuera señalado, los datos sobre pobreza en América Latina justifican su atención, pero no son los únicos problemas que nuestras sociedades actualmente tienen. La política pública actúa sobre aquello que las sociedades construyen como problema, como un asunto a atender. Se instala el tema, pero se corre el riesgo de quedar reducidos solamente a hablar de la pobreza y de la emergencia y a actuar solamente sobre estas realidades. Existe el riesgo de que esta perspectiva se transforme en la lógica hegemónica de la acción, y no una parte del conjunto de políticas sociales, ni un dispositivo que se integre a otros de carácter universal. El riesgo de que la reflexión, en lugar de centrarse en la generación de bienestar social estable y seguro, quede reducida a la emergencia; que en lugar de ubicarse desde la provisión universal, para desde ahí mirar las situaciones de exclusión a la misma, tienda a mirar el conjunto de la provisión del bienestar desde los mecanismos de atención a los más pobres.

La preocupación por la pobreza se enmarca en un discurso que la supera y trasciende, observando, así, otra tensión instalada en los programas focalizados y de la que no escapan las políticas de transferencia de ingresos; y es la distancia entre intencionalidades de la política y los dispositivos concretos, que la misma desarrolla. Estas políticas contribuyen a volver algo menos grave las condiciones de vida de los más pobres, pero los objetivos (generalmente orientados a la construcción de sociedades más igualitarias e integradas) van mucho más allá de esto. El punto es que estos objetivos –compartibles- están desajustados a las prestaciones, esto es, no se derivarán exclusivamente de ellas. En consecuencia, resulta imprescindible problematizar el creciente desajuste entre la materialidad de estas políticas y lo que se espera de ellas. Si esto no se debate, se corre el riesgo de creer que es mejorando la técnica de las políticas, que se reducirá la pobreza. Si no se señala, se estarán obviando las discusiones y acciones necesarias para la construcción de sociedades mejores para todos y no simplemente sociedades donde los pobres sean solamente un poco menos pobres.

El IC, igual que muchas de las políticas de transferencia implementadas en América Latina, fue instalando una serie de debates que parecen nuevos, pero que son viejos como la asistencia misma. De estos debates, interesa aquí problematizar dos de los planteados con mayor insistencia: el riesgo que las transferencias de ingresos desalienten a los beneficiarios a trabajar y el que las mismas promuevan la dependencia por parte de quienes las reciben.



En las evaluaciones de impacto de las políticas de transferencia de ingresos, se argumenta que las mismas pueden afectar la participación laboral de los individuos o su inserción formal en el mercado de trabajo. La transferencia monetaria incrementaría el salario de reserva de los individuos y dependiendo de su monto, podría llegar a operar como un desincentivo a la participación activa en el mercado de trabajo (AMARANTE et al, 2007, p. 10). La posibilidad del desaliento, generalmente despierta mucho debate sobre la moralidad de los más pobres y muy poco sobre las características del mercado de trabajo y los sistemas de cuidado de niños y adultos mayores, necesarios para trabajar. Casi sin excepción, el monto de las prestaciones en estas políticas, es bajo o muy bajo. Si esta política “compite” con la inserción en el mercado de trabajo, más que mirar (y condenar) esta política y a los más pobres, lo que debería hacerse es mirar las características de los mercados de trabajo y analizar cuáles son las alternativas laborales que hoy nuestras sociedades ofrecen y, en particular, a las personas poco calificadas. Asimismo conviene preguntarse sobre los servicios existentes para el cuidado de los niños y adultos mayores, necesarios para la incorporación al mercado de trabajo.

El segundo aspecto que interesa destacar tiene que ver con el miedo a la dependencia y el culto a la autonomía. Las políticas de transferencia condicionadas, se hacen cargo de los mismos, lo que tiene como una de sus expresiones la exigencia de contrapartidas. Se señala que estas políticas procuran trascender el corto plazo, combinando acciones con impactos en el largo plazo. Esto se expresa en el condicionamiento de la recepción del beneficio monetario, al cumplimiento de requisitos de asistencia escolar y atención de la salud. Junto a esto también se destaca que con los acuerdos entre beneficiarios y programas se está dejando el rol pasivo de asistido para interactuar con un beneficiario que se corresponsabiliza, evitando la dependencia y pasividad por parte de los beneficiarios (SERRANO, 2005, p. 42,57).

Los programas de transferencia condicionadas, igual que otros programas focalizados, corren el riesgo de generar una mirada exclusivamente centrada en los pobres, aislada de la dinámica social de la que son parte y que explica sus condiciones de vida. Repasados los argumentos señalados a favor de las contraprestaciones, las motivaciones de las mismas parecen más centradas en los riesgos morales y el miedo a la dependencia, que en una efectiva preocupación por la mejora de la salud y la educación de los beneficiarios. Y aquí la discusión no puede quedar solamente centrada en la cobertura (que es importante y en algunos países muy importante), sino también en la calidad de las prestaciones brindadas por los servicios públicos y en las transformaciones que en estos deben producirse de manera de efectivamente integrar a todos los ciudadanos. El problema no tiene que ver

solamente con los estímulos para la asistencia, también tiene que ver con las características y motivaciones de los servicios que reciben. La segunda expresión del riesgo señalado, es advertida por Serrano (2005, p. 60) quien señala que estos programas se sostienen sobre la hipótesis de que la pobreza está relacionada con déficit de capital humano de las personas y que un mejor nivel educativo y entrenamiento laboral permitiría superar la pobreza. Esta óptica ignora los complejos y múltiples mecanismos que generan la desigualdad y pobreza, asumen en forma lineal que la formación permite romper la herencia de la posición social ligada al nacimiento y suponen que existe un mercado capaz de generar las oportunidades de desarrollo que todos necesitan.

Continuando con los viejos debates instalados, parece conveniente procurar responder bajo que condiciones un sujeto adquiere cierta -al menos- autonomía. Es una pregunta pertinente, porque -nuevamente- se corre el riesgo de perder el foco y de creer que es una intención posible desde estos programas y para las poblaciones a las que los mismos se dirigen. Quizás la autonomía sea cuando una persona desarrolla su vida en condiciones que le permitan responder a sus propias necesidades. En este sentido, parece necesario analizar la posibilidad de autonomía en la sobrevivencia, o en la sobrevivencia semi-asistida. Parece difícil pensar en autonomía, cuando, de hecho, existe bajo control sobre gran parte de la propia vida. Castel (2004, p. 92) señala que se argumenta que las nuevas protecciones rompen la tradición desresponsabilizante de la asistencia en tanto los beneficiarios son incitados a hacerse cargo de sí mismos. Para el autor, estas intenciones subestiman la dificultad y, con frecuencia, el irrealismo que hay en apelar a los recursos del individuo, tratándose de individuos que carecen precisamente de recursos.

Puede afirmarse que, solo habrá autonomía, en la medida en que estén garantizadas las respuestas a las necesidades sociales fundamentales. Esas condiciones no son un asunto individual, sino colectivo, y no pasan exclusivamente por la garantía de los derechos civiles y políticos, sino también por la consolidación de derechos sociales que permitan responder a las necesidades en condiciones de calidad y estabilidad. Es necesario garantizar las condiciones para que la autonomía se vuelva efectiva y no reclamarle a quienes nada tienen, que se vuelvan autónomos por arte de magia.

De lo señalado, surge que es necesario enmarcar el análisis de los programas de transferencias condicionadas, en el debate sobre la protección social y en las características particulares de los regímenes de bienestar. Como señalado en el inicio, estos programas tienen como uno de sus apoyos teóricos a los organismos multilaterales y su particular visión de la protección social. Asimismo y de acuerdo a Martínez (2008, p. 112,125) aunque todos los regímenes latinoamericanos son en alguna medida informales, existen diferencias entre los tres

identificados. Entonces, el mismo programa, no es lo mismo en un régimen de bienestar que en otro. Tampoco es lo mismo, si es la única intervención del Estado o si junto con las políticas de transferencia de ingresos se procesan otras. Si es dentro de una perspectiva restringida de la protección social que la concibe como transitoria y referida a situaciones de privación extremas o si retoma la perspectiva instalada con el Estado social, en términos de construcción colectiva de generación de bienestar estable y seguro para el conjunto de los ciudadanos.

Finalmente interesa destacar la necesidad de una mirada a los aspectos operativos de la política social. Está claro que las precedentes son las consideraciones sustantivas, pero es este un nivel que también interesa recuperar. Los programas, en este caso, los de transferencia condicionada, además de otras consideraciones, pueden ser mejor o peor hechos. Pueden ser utilizados como instrumentos clientelares y, por tanto, con poca o ninguna claridad en relación a los mecanismos de ingreso y egreso; pueden tener más o menos dificultades para sostener los compromisos acordados, pueden ser más o menos controladores de la vida de los más pobres. Muchas veces, como una versión del postulado que señala que la asistencia debe ser siempre menos preferible que el trabajo, se suma la idea de que la supervivencia vía Estado sea siempre menos preferible a la que pueda ser generada a través de la familia y/o de la comunidad. Entonces los programas desarrollan procedimientos de expulsión y/o desaliento, traducidos en sinuosos caminos de acceso (y de permanencia) a las prestaciones sociales.

Más allá de volver menos pobres a los pobres, las políticas de transferencia de ingresos tienen su mayor sentido en tanto permitan recuperar y reforzar una perspectiva de la protección social no reducida a las situaciones extremas. Una perspectiva que la concibe como un asunto del conjunto de los ciudadanos y cuya respuesta es también del colectivo y por tanto, expresada en el Estado como reductor de la inseguridad social, como proveedor de bienes y servicios que resuelvan efectivamente necesidades materiales y a partir de estas, las necesidades subjetivas. Esto implica recuperar y reforzar la materialidad de la política social y su orientación universal. En este sentido, más que una discusión técnica y operativa, lo que fundamentalmente importa es la discusión política. Estas políticas deben interpelarnos sobre la naturaleza de la polis que estamos construyendo.

## REFERÊNCIAS

- AMARANTE, V.; ARIM, R.; VIGORITO, A. **Metodología para la selección de participantes en el Plan de Emergencia Social**. Mimeo. 2005. Disponible en: [www.mides.guy.uy](http://www.mides.guy.uy)
- AMARANTE, V.; BURDIN, G.; VIGORITO, A. **Evaluación cuantitativa del impacto del PANES. Primer informe de avance**. Montevideo, Uruguay: Mimeo. 2007.
- AMARANTE, V.; BURDIN, G. FERRANDO, M.; MANACORDA, M.; VERNENGO, A.; VIGORITO, A. **Evaluación del impacto del PANES. Segunda ronda de seguimiento**. 2008. Disponible en: [www.mides.guy.uy](http://www.mides.guy.uy)
- ARIM, R.; CRUCES, G.; VIGORITO, A. *Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión*. **Serie Políticas Sociales** n. 146. Santiago, Chile: CEPAL, 2009.
- BANCO MUNDIAL: **Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar**. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Buenos Aires, Argentina: Banco Mundial, 2007.
- CASTEL, R. **La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?**. Buenos Aires, Argentina: Editorial Manantial, 2004.
- FILGUEIRA, F. El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. In: ROBERT, B. (editor): **Ciudadanía y Política Social**. San José, Costa Rica: FLACSO, 1998.
- INSTITUTO CUESTA DUARTE **Informe de Coyuntura**. Montevideo, Uruguay: Instituto Cuesta Duarte/ PIT-CNT, 2009.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (INE) **Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 - 2006**. 2007. Disponible en: [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (INE) *Informe sobre Pobreza e Indigencia. Primer Semestre 2008*. 2008 Disponible en: [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)
- MARTINEZ FRANZONI, J. **Domesticar la incertidumbre en América Latina**. Mercado laboral, política social y familias. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica, 2008.
- MERKLEN, D. **Pobres ciudadanos**. Las clases populares en la era democrática, Argentina 1983-2003. Buenos Aires, Argentina Editorial: Gorla, 2005.
- MIDAGLIA, C.; ANTIA, F. La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social. **Revista Uruguay de Ciencia Política**, n. 16. Montevideo, Uruguay: ICP/FCS, 2007.

MIDES (2008 a): **Resultados de la evaluación del PANES.** Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo – MIDES. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

MIDES (2008 b): **Estrategias para la evaluación de políticas sociales en Uruguay. Experiencias y aprendizajes.** Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo – MIDES. Disponible en: [www.mides.gub.uy](http://www.mides.gub.uy)

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

SOJO, A. Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. **Revista de la CEPAL** n. 80. Santiago, Chile: CEPAL, 2003.

#### NOTAS

- 1 Entre otros: Progresas y Oportunidades (México), Hambre Cero y Bolsa Familia (Brasil), Bono Solidario y Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), Jefes y Jefas de Hogar (Argentina), Chile Solidario (Chile), Familias en Acción (Colombia), Red de Protección Social (Nicaragua).
- 2 Se tiene claridad que la definición de cuan general debe ser esta discusión, es en sí mismo un asunto de debate y como todo límite, es arbitrario.
- 3 En los regímenes duales ubica a Brasil y México. República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador, forman parte de los Regímenes Excluyentes (Filgueira, 1998).
- 4 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).
- 5 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.
- 6 La incidencia de la pobreza era de 32% y la de la indigencia 3.1% en 2004 (INE, 2007).
- 7 Este es el valor a marzo de 2005, siendo ajustado cuatrimestralmente en base a la evolución del Índice de Precios al Consumo (IPC)
- 8 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 et al, 2007).

9 Adicionalmente, cuando el programa se lanzó en mayo de 2005, se eligieron zonas cadenciadas y en las mismas se realizó un relevamiento complementando el formulario de inscripción y de visita. Este procedimiento abarcó 12.000 hogares (Amarante et al, 2007: 5).

10 En este sentido quiere advertirse sobre el riesgo de evaluaciones de los programas (particularmente los focalizados) exclusivamente a partir de las valoraciones realizadas por los beneficiarios. Generalmente estos valoran positivamente los programas, aunque las prestaciones en el marco de las mismas, sean pocas y por poco tiempo.

#### Ximena Baráibar

Asistente Social. Docente e Investigadora del Departamento de Trabajo Social – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República (UdelaR). Master en Servicio Social (UFRJ – UdelaR), cursando estudios de Doctorado en Trabajo Social (UdelaR).  
E-mail: [xbaraibar@gmail.com](mailto:xbaraibar@gmail.com)

#### Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de la República (UdelaR)

Av. 18 de Julio 1968 Montevideo - Uruguay