



FLACSO
ARGENTINA



REVISTA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Nº 21, Año XI, octubre de 2023 – abril de 2024

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA

TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

Revista Académica

Estado y Políticas Públicas

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas Nº 21, Año XI, octubre de 2023 – abril de 2024.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.





Directora
Dra. Valentina Delich



Director
Dr. Daniel García Delgado

Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.



Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

CONTACTO DE LA REVISTA

Teléfono:
(54) (11) 5238-9361
Correo electrónico:
revistaeypp@flacso.org.ar
Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier
Teléfono: (54) (11) 5238-9361
Correo electrónico:
cruiz@flacso.org.ar
Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Equipo Editorial

DIRECTOR

Daniel García Delgado

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-
Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

Cristina Ruiz del Ferrier

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORAS DE EDICIÓN

Agustina Gradin

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica
Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(CONICET).

Manuela Viana Trincherro

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede
Académica Argentina, Argentina.

Comité de Redacción

Julieta Campana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

Alejandro Casalis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Julieta Chinchilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Sergio De Piero, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Cynthia Ferrari Mango, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Guadalupe García Delgado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Roxana Mazzola, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

Luciano Nosetto, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alejandra Racovschik, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Verónica Soto Pimentel, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Jorge Tirenni, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Arturo Trinelli, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

Consejo Editorial

Claudia Bernazza, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

María Isabel Bertolotto, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

Eduardo Bustelo Graffigna, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

Horacio Cao, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA).– Argentina.

Alfredo Carballeda, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Raquel Castronovo, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Daniel Cravacuore, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

Eduardo Crespo, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

Claudia Danani, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio De Zan, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Cristina Díaz, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

Theotonio Dos Santos, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

Roberto Feletti, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

Víctor Ramiro Fernández, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Mabel Hoyos, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

Bernardo Kosacoff, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

Arturo Laguado Duca, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

Carlos Leyba, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio César Neffa, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Nerio Neirotti, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

José Paradiso, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

Alejandro Pelfini, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Javier Pereira, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

Luis Alberto Quevedo, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

María Cristina Reigadas, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alberto Riella, Universidad de la República, Uruguay.

Eduardo Rinesi, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Adriana Rofman, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Carlos M. Vilas, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

Cristina Zurbriggen, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática. Por lo tanto, ¡estamos celebrando los primeros 10 años!

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 21 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que se constituye paulatinamente en un espacio que construiremos entre todas y todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista siga contribuyendo a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 21 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

Sumario

EDITORIAL

Amenazas y oportunidades de la Democracia en América Latina y el Caribe. 13
Por Daniel García Delgado

DOSSIER

Amenazas y oportunidades de la Democracia en América Latina y el Caribe. 21
Coordinadores: Marco Enríquez-Ominami y Daniel Flores Cáceres.

Las condiciones de la democracia en Latinoamérica y el Caribe: 23
Soberanía, bienestar material y tiempo
Por Marco Enríquez-Ominami y Daniel Flores Cáceres

Revivir el carácter revolucionario de la democracia para que no prosperen los golpes blandos en América Latina 35
Por Ernesto Samper

Avances y límites hacia la democracia paritaria en América Latina: 45
Análisis comparativo entre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay (1980-2022)
Por Hernán Pablo Toppi

Neurotecnologías en contextos democráticos 73
Por Natalia Leonor Monti, Moisés Sánchez y Ciro Colombara

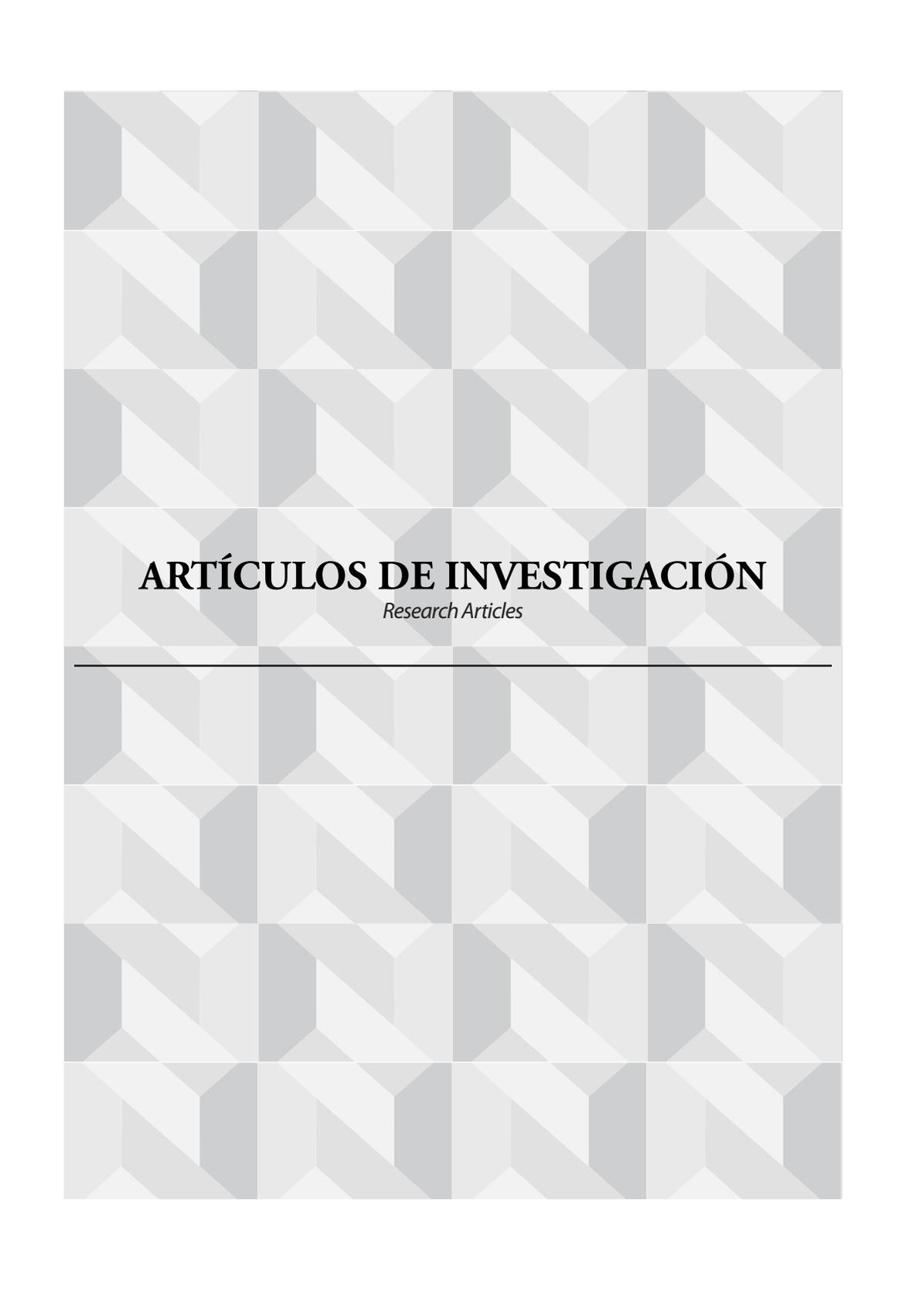
La participación como fundamento de la democracia integral. 97
Análisis desde el diálogo entre el Magisterio de la Iglesia y la Teoría Política Posfundacional
Por Emilce Cuda

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN 111
Research Articles

Estado y capitalismo en macro-regiones variegadas. 113
Delineando la supremacía estatal china en el cambio cíclico contemporáneo
Por Víctor Ramiro Fernández y Joel Sidler

La planificación táctica del control externo ambiental en la Argentina. 131
Una propuesta para su fortalecimiento desde el análisis de datos, a partir de la actuación de la Auditoría General de la Nación (2006-2016)
Por Eduardo Omar Cura

Entre el dirigismo y el laissez-faire en política científica: <i>Alcances de la implementación de las Becas de CONICET en Temas Estratégicos en una universidad argentina</i> (2015- 2021) Por Nerina Sarthou y Paloma Castiglione	153
Control de condicionalidades y suspensión de las transferencias monetarias condicionadas en Uruguay: <i>Reflexiones a partir de su anuncio mediático</i> Por Ximena Baráibar Ribero	181
RESEÑA DE LIBRO Book Review	205
Greco, M. B. (2022). <i>La autoridad como práctica. Encuentros y experiencias en educación y formación docente.</i> Rosario: Homo Sapiens Ediciones. Por David Eichenbronner	207
SOBRE LES AUTORES <i>About the Authors</i>	213
CONVOCATORIA: NÚMERO XXII <i>Call for Contributions</i> Tema del Dossier: Infraestructura y Acción Colectiva. Coordinador: Eduardo Crespo. Fecha límite: 01 de febrero de 2024.	217
NORMAS DE PUBLICACIÓN <i>Author Guidelines</i>	225



ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Research Articles

Control de condicionalidades y suspensión de las transferencias monetarias condicionadas en Uruguay: *Reflexiones a partir de su anuncio mediático*

*Conditionalities control and cash transfers suspension in Uruguay:
Reflections from its media announcement*

Por Ximena Baráibar Ribero*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2023.

Fecha de Aceptación: 03 de septiembre de 2023.

RESUMEN

El actual gobierno uruguayo -integrado por una coalición de partidos de derecha, asume el gobierno, existiendo un sistema institucionalizado de transferencias monetarias condicionadas: las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM - PE). En 2021, este gobierno realiza el primer control de las condicionalidades. En julio 2022, se anuncia el control y suspensión de las AFAM - PE para quienes no estuvieran concurriendo a los centros educativos. Este, a diferencia del primer control, tendrá un importante alcance mediático dadas las comunicaciones del ministro de Desarrollo Social (MIDES), Martín Lema. Este artículo de investigación tiene como objetivo caracterizar y analizar ese anuncio de control y suspensión. Se considera un objetivo relevante para el caso uruguayo en tanto no

existe documentación que ordene el conjunto de aspectos vinculados a este episodio. Asimismo, contribuye a dar cuenta de la orientación del actual gobierno sobre la pobreza y la política pública. Más allá de esto, se entiende que la importancia del objetivo, trasciende a Uruguay. Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) son la principal política dirigida a la población en situación de pobreza. Este trabajo procura aportar al debate sobre estos programas, específicamente sobre las condicionalidades. La estrategia metodológica se sustenta en fuentes secundarias. Se analizan documentos del Partido Nacional y del gobierno y las páginas web del MIDES y de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), así como declaraciones realizadas por autoridades del gobierno y difundidas por los medios masivos de comunicación. Se concluye que la medida -y particularmente su

1 Asistente Social por la Universidad de la República. Máster en Servicio Social por la Universidad Federal de Río de Janeiro - Universidad de la República. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de la República. Correo electrónico: xbaraibar@gmail.com

carácter mediático-, obedecen a argumentos de economía política, esgrimidos a favor de las condicionalidades. El ministro Lema procura mostrar que los dineros públicos están siendo ‘cuidados’ y que se está haciendo cumplir la ley. Lo hace de una forma que contribuye a consolidar la responsabilidad de los pobres por su pobreza y a sospechar de ellos.

Palabras clave: *Pobreza, Transferencias Monetarias, Condicionalidad, Uruguay.*

ABSTRACT

The Uruguayan government -integrated by a coalition of right parties- starts its gestion with a extended and institucionized monetary transfer system: the *Asignaciones Familiares del Plan de Equidad* (AFAM – PE). In 2021, this government makes the first control of conditionalities. In July 2022, AFAM – PE control and suspension, is announced for those who were not attending educational centers. In a diferent way that the first control, this has significant media coverage, given by the announcement that Martín Lema, Minister of Social Development, realice. This article aims to characterize and analyze this announcement of control and suspension. It is considered a relevant objective for Uruguay given there is no documentation that orders the set of aspects linked to this episode. Likewise, it allows to account the current government orientation on poverty and public policy. Beyond this, it is understood that the importance of the objective transcends the uruguayan case. The Conditional Transfer Programs are the main policy aimed at the population that live’s in poverty. This article seeks to contribute these programas debate, particularly about conditionalities. The methodological strategy is based on secondary sources. On one hand, *Partido Nacional*, and government documents were analyzed, and, on the other, web pages of Ministry of Social Development and National Administration of Public Education, as well as statements in the mass media, made

by government authorities. It is concluded that the measure -and particularly its media nature-, obey political economy arguments, put forward in favor of conditionalities. Minister Lema tries to show that public money is being, ‘cared for’, and that law is being enforced. He does this in a way that contributes consolidating poor responsibility for their poverty and suspect them.

Keywords: *Poverty, Cash Transfers, Conditionality, Uruguay.*

Introducción

En Uruguay, desde 2005 y durante los 15 años de gobierno del Frente Amplio, fueron desarrolladas y consolidadas las transferencias monetarias. A partir de ese año y hasta 2007, lo fue el Ingreso Ciudadano en el marco del Programa de Atención a la Emergencia Social (PANES) y desde 2008 y hasta la actualidad las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM - PE). Estas comparten los rasgos comunes de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)¹ que se vienen desarrollando en América Latina y el Caribe, desde fines del siglo pasado y en particular desde inicios del actual. Básicamente, se dirigen a personas que viven en situación de pobreza, suponen una prestación monetaria condicionada a la asistencia a centros educativos y controles de salud.

También en sintonía con el resto del continente, en el país, en 2005 es creado el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Entre

1 Estos programas reciben nombres, que, aunque similares, tienen diferencias. En algunos casos se habla de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), en otros de Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso (PTCI). En este texto, se habla de Programas de Transferencias Condicionadas (PTC). En las citas textuales, se mantiene la formulación realizada por el/la autor/a.

otras competencias, tendrá la coordinación y ejecución del PANES y luego de las AFAM - PE. En estas, opera como co-gestor el Banco de Previsión Social (BPS).

En marzo 2020, se inicia la gestión del actual gobierno nacional, a cargo de una coalición de partidos de derecha. Este, en el segundo semestre de 2021, realiza el primer control de las condicionalidades en educación, suspendiendo el cobro de las AFAM - PE en casos de incumplimiento. Sobre esto, la única información pública disponible es un comunicado anunciando esta medida. No hay referencia a esta ni en la página web del MIDES, ni en los medios de comunicación.

A fines de julio 2022, se anuncia un nuevo control y suspensión de las AFAM - PE para quienes no estuvieran concurriendo a los centros educativos. La medida, también tiene escasa presencia en las páginas web de los organismos implicados, pero a diferencia de la anterior, tiene un importante alcance mediático a partir de la reiteración de este anuncio por parte del ministro de Desarrollo Social, Martín Lema, en diversos medios de comunicación. No hay información pública que fundamente esta modificación en la forma de comunicar la medida. Se trata de una situación en la que se encuentran 11.000 menores, en el marco de 380.000, teniendo el 77% de estos, 13 años o más². Se trata de un anuncio que -al momento de escribir este artículo de investigación- es el único realizado de la manera mencionada. Pero no es el único asunto en relación al cual el ministro declara reiteradamente en la prensa. Como se verá más adelante, en lo que hace a aspectos vinculados a las transferencias monetarias, ha puesto foco en tres. Por una parte, en la justicia en el acceso a las transferencias, en particular sobre posibles errores de inclusión y

exclusión y esto asociado a problemas en la focalización. Luego, a problemas que habría en los bienes consumidos por parte de quienes las reciben y la necesidad de su control. Ambos aspectos han sido investigados indicando no haber problema en este sentido. A diferencia de los anteriores, el tercer aspecto no surge directamente de las transferencias, sino de la oposición construida con el empleo. Este sería siempre sustento de la dignidad y autonomía personal, en oposición a la dependencia que surgiría siempre del vínculo con el Estado (Baráibar, 2022).

Es este anuncio el objeto de análisis de este artículo de investigación que tiene como objetivo caracterizarlo y analizarlo. Interesa conocer la manera en que es anunciado y su contenido. Aunque el anuncio del control y suspensión es el único con amplio y reiterado manejo mediático, se considera que su análisis es relevante para el Uruguay en tanto no existe documentación pública que de cuenta de sus argumentos y acciones desarrolladas a partir del problema identificado. Asimismo, tiene importancia como parte del conjunto de anuncios públicos realizados en relación a la pobreza y el rol de la política pública. Esto se valora al compartir con Grassi al señalar que “cuando se discuten políticas sociales (qué hacer, qué se hace o debería hacerse y por quiénes) se discute acerca de los sujetos, los derechos, las obligaciones, el Estado y los lazos sociales (...) aunque no se diga explícitamente, se están presentando los marcos, los fundamentos o las críticas de las instituciones sociales en general y de las protecciones sociales en particular” (2018: 60).

Pero su importancia trasciende al caso uruguayo. Por una parte, contribuye a comprender las actuales derechas gobernantes en América Latina y en particular el vínculo entre pobreza y políticas sociales. Por el otro, considerando que los PTC son la principal política dirigida a la población en situación de pobreza, teniendo, además, gran importancia

2 Véase: <https://www.subrayado.com.uy/suspenden-11000-asignaciones-familiares-no-enviar-hijos-centros-educativos-n875390>

durante la pandemia por COVID-19. Este trabajo procura aportar al debate sobre estos programas y en particular sobre la manera de concebir y de legitimar las condicionalidades que son uno de los ejes centrales del mismo.

La estrategia metodológica se sustenta en fuentes secundarias. En tanto no existe documentación pública que dé cuenta del anuncio del control y suspensión de las AFAM - PE hacerlo y acciones asociadas, supone reconstruirlo. Esto se realiza a partir de documentos del Partido Nacional y del gobierno. En el primer caso, se considera la propuesta de campaña electoral de 2019³ y en el segundo la Ley de Presupuesto Nacional 2020-2024, aprobada en 2020 y entendida por el gobierno como una de las instancias fundamentales de expresión de lo que proyecta realizarse y las herramientas para concretarlo (Poder Ejecutivo, 2020) y las Rendiciones de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal de los años 2020 y 2021, aprobadas en los años 2021 y 2022, respectivamente. En ellas se informa y se valora lo actuado y se plantean futuras líneas de acción. Junto a esto, se analizan las comparecencias de las autoridades del MIDES al Poder Legislativo, organismo encargado de la aprobación, tanto de la Ley de Presupuesto como de las Rendiciones de Cuentas. Aunque esta es documentación pública, dado el carácter mediático del episodio en estudio, se analizan las páginas web del MIDES y de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), de manera de visualizar el anuncio de la medida de parte de los organismos implicados. También se consideran las declaraciones públicas realizadas por autoridades de gobierno y

difundidas por los medios masivos de comunicación. La información relevada es organizada y analizada considerando la forma y contenido del anuncio. En el primer caso, el foco se ubica en dos aspectos: las autoridades públicas que lo realizan y la secuencia de los anuncios. En relación al contenido, la información se organiza considerando tres aspectos: el problema que busca atenderse, las acciones realizadas y las explicaciones que el problema tendría y la justificación de las acciones realizadas.

Luego de esta introducción, el presente artículo se organiza en cuatro partes. La primera, caracteriza los PTC en América Latina y Uruguay poniendo foco en la condicionalidad. La segunda parte se detiene en el contexto social y económico en que es realizado el anuncio de control y suspensión. La siguiente desarrolla y analiza sus formas y argumentos. El documento finaliza con un apartado de síntesis y conclusiones.

1. Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y Uruguay

1.1. Características generales

Promovidos por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los PTC surgen a partir de las consecuencias sociales de los programas de ajuste estructural y de las crisis económicas de mediados y finales de los años '90. Estas dinamizan un debate que posibilita las políticas de 'combate a la pobreza' (Barba y Valencia, 2011; Dallorso, 2013; Rossel *et al.*, 2022).

En 1995, en Brasil, se implementa el Programa Bolsa Familia y dos años después, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) en México (Cecchini y Madariaga, 2011; Dallorso, 2013). A partir de ahí, los PTC, se imponen en la región como la principal forma de intervención estatal para atender a la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Los PTC crecen en núme-

3 Es un documento relevante en tanto fue elaborado por el partido del presidente y también, dado que han estado y están a cargo del MIDES destacadas figuras de ese partido y/o próximas al presidente.

ro, aumentan los montos, su cobertura y alcance geográfico. En el 2000, el promedio de la cobertura alcanzaba a alrededor del 3% de la población de los países de América Latina y el Caribe. Diez años después la cifra ascendía a 18.7%. Aunque en 2019, se registra un leve descenso, esas cifras de cobertura se han mantenido relativamente estables. Esta ampliación tuvo expresión en el incremento del gasto dirigido a estos programas. A inicios del 2000, en promedio, los gobiernos gastaban 0.06% del PIB. En 2015, esta cifra alcanza al 0.25% del PIB y en 2019, el 0.22% (Rossel *et al.*, 2022: 29). Asimismo, adquieren una importante visibilidad en el debate sobre las políticas de reducción de la pobreza (Cecchini y Madariaga, 2011; Rossel *et al.*, 2022). Estos programas cuentan con una estructura básica común: son focalizados, entregan recursos monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema, con hijas e hijos menores de edad, con la condición de que cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas (básicamente relacionadas con educación y salud) y es la madre la titular de la prestación (Banco Mundial, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011; Dallorso, 2013; García Valverde, 2017). Rossel *et al.* (2022) agregan que estos programas y sus componentes educativos son una de las pocas herramientas orientadas a jóvenes y adolescentes, sostenidas en el tiempo.

La mencionada estructura es expresión de sus objetivos de corto y largo plazo. Se entiende que las transferencias de dinero alivian la pobreza en el presente y son las condicionalidades las que estructuran los objetivos de más largo plazo. De acuerdo al BID, se trata de

conductas que favorecen la acumulación de capital humano de los niños de hogares beneficiarios, para así aumentar la capacidad de generar ingreso en el futuro y contribuir a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para tal efecto, deben ser relevantes

y pertinentes; es decir, que deben estar asociadas a aspectos que limitan la acumulación de capital humano de los niños y que pueden ser modificadas mediante incentivos a través de las transferencias (Ibarrarán y Cueva, 2017: 37).

El desarrollo de estos programas ha estado generalmente acompañado de la creación de nuevas institucionalidades. Así, los ministerios y secretarías de desarrollo social son cada vez más los principales entes a cargo de los PTC (Cecchini y Madariaga, 2011). Los PTC tendrán una particular expansión dentro del llamado 'giro progresista' desarrollado en el continente, a inicios del presente siglo, lo que cambiará bajo los gobiernos de derecha. Quiroga y Juncos analizan los casos de la Argentina y Brasil, concluyendo que Macri y Temer, respectivamente, expresaron sus intenciones de preservar la Asignación Universal por Hijo y el Programa Bolsa Familia. Pero agregan que cuando asumieron el gobierno tuvieron una continuidad formal. Los montos no aumentaron significativamente, deteriorándose su poder adquisitivo. Así, "los programas se preservan, pero simultáneamente se aplican políticas económicas restrictivas que fomentan la concentración de los ingresos en aquellos sectores de mayores recursos; al tiempo que se genera una constante pérdida de poder adquisitivo que afecta a las clases populares" (2020: 179).

1.2. El debate sobre las condicionalidades

Las condicionalidades son un aspecto central de los PTC y del debate sobre los mismos. Son dos los argumentos a su favor señalados por los organismos promotores. El primero, pone el foco en las limitaciones que tendrían madres y padres de las familias pobres para invertir suficientemente en el desarrollo humano de sus hijos, siendo necesario, de acuerdo al BID, un "pequeño empujón" (Ibarrarán y Cueva, 2017: 35). Por su parte, el Banco Mundial lo considera relevante "si quienes

toman las decisiones en la familia sostienen creencias persistentemente mal encaminadas sobre la naturaleza del proceso de las inversiones en la educación y la salud de los hijos o los rendimientos posteriores de esas inversiones” (2009: 8).

El otro argumento a favor de las condicionalidades es de economía política. Ibararán y Cueva (2017) entienden que las mismas dan un elemento de legitimidad a estos programas al representar un compromiso conjunto del Estado y las familias por incrementar el capital humano de los niños y adolescentes. Por su parte, el Banco Mundial (2009) indica que es posible que los contribuyentes estén más dispuestos a apoyar un programa de transferencias a los pobres si están vinculados con iniciativas para superar la pobreza a largo plazo, en especial si incluyen medidas para mejorar el bienestar y capital humano de los niños, en lugar de operar solamente como sustento de los padres. Feijóo y Davolos también recogen argumentos en este sentido que señalan que las condicionalidades “contribuyen a legitimar consensos sociales acerca de los PTCI y a diluir el prejuicio contra el supuesto pobre no merecedor que recibe subsidios estatales. En otras palabras, contribuyen a cuestionar y a mitigar el imaginario social que los percibe como ‘la población que elige vivir asistida o bajo planes’” (2019: 257).

Estos argumentos han sido ampliamente cuestionados. Sobre el primero, Dallorso (2013) indica que parecería señalarse que la subvaloración de los rendimientos de las inversiones en capital humano se explica desde su escasa acumulación, volviendo circular el argumento. Agrega que la idea de agentes que no actúan de manera completamente racional, ni están del todo informados, habilita una actitud paternalista por parte de quienes sí lo estarían. Por su parte, García Valverde señala que las condicionalidades promueven y tienden a perpetuar relaciones asimétricas y desiguales. Entiende que la relación entre

el beneficiario de un PTC y su comunidad política es de desconfianza y “se le exige la condicionalidad, porque se sospecha que los beneficiarios no invertirán en capital humano con un mero aumento de su ingreso (...) incluso si éstos llevan años cumpliendo con las condicionalidades” (2017: 211). En relación al segundo argumento, indica Dallorso (2013) que se naturaliza la lógica costo - beneficio para justificar la evasión impositiva de sectores no pobres que no recibirían ningún beneficio. La decisión de tributar sería definida en base a los criterios que estos sectores tienen sobre la responsabilización asumida por quienes viven en situación de pobreza, de su propia suerte. Así, “se instaura la acción de asistencia como un acto moral de un actor individualizable y no como expresión institucional de un orden moral socialmente validado y estatalmente constituido” (2013: 129). Finalmente, otros dos aspectos son cuestionados: la desresponsabilización social y como contracara, la responsabilización y culpabilización individual. Señala Dallorso (2013) que el campo de lo cultural -expresado como creencias- se desliga de su correlato socioeconómico. Aún más, la pobreza es construida por fuera de la producción de desigualdad. Por su parte, Feijóo y Davolos entienden que la perspectiva de los organismos financieros internacionales,

no contempla los obstáculos provenientes de la estructura social e incorpora una concepción meritocrática y de justicia retributiva, operando con la sanción y el estigma frente a los niveles de cumplimiento para determinar la permanencia en el programa. El bienestar es convertido en responsabilidad de los individuos, postura que habilita el control social de sus conductas y niveles de ajuste a comportamientos deseados (2019: 256).

En similar sentido, Barba y Valencia (2011) entienden que los PTC construyen un escenario ilusorio donde los individuos son considerados al margen de relaciones y restricciones

económicas, de factores estructurales como la insuficiencia y/o baja calidad de los ingresos y de sistemas de bienestar que no ofrecen seguridad. Así, la pobreza pasa a asociarse a malas prácticas familiares. Como parte de lo anterior, Dallorso destaca que se sobre responsabiliza a las familias en situación de pobreza. “La política social, al regular y conformar patrones diferenciados de reproducción social, interviene y produce desigualdad, por ejemplo, estableciendo responsabilidades adicionales sobre las familias en situación de pobreza en materia de responsabilización sobre el costo de la reproducción” (2013: 128). Agrega que la teoría del capital humano lleva al límite la idea de que cada quien es la fuente de sus ingresos, su propio emprendedor y empresario y aunque no pueda culparse a los niños de ser pobres, sus padres sí pueden ser culpabilizados por la pobreza de sus hijos.

Por otra parte, los estudios empíricos son consistentes en dos aspectos. El primero es que se han encontrado efectos positivos de las transferencias monetarias en la matrícula y asistencia escolar, pero no hay evidencia que indique mejoras en el aprendizaje (Banco Mundial, 2009). Zerpa (2019) señala que la mayoría de esta evidencia se basa en programas implementados en países con menor desarrollo relativo que Uruguay, dirigidos a poblaciones rurales y donde existen significativos costos de asistir a clases. Además, Feijoó y Davolos (2019) observan que las evaluaciones se centran en las tasas de cobertura y retención, pero no se enfocan en la calidad educativa, el rendimiento escolar y la terminalidad, sobre todo en la educación secundaria.

A lo señalado se agregan las dificultades para distinguir entre el efecto de la condicionalidad y el del aumento de ingreso (García Valverde, 2017). En 2009, el Banco Mundial señala que “el efecto de los programas de TMC sobre el uso de servicios no puede explicarse solamente por una transferencia monetaria. Las condiciones cumplen un rol, por lo menos

en lo que se refiere al aumento de los niveles de matrícula escolar y de uso de servicios de salud preventiva (2009: 23). Varios años después, Rossel *et al.* observan que “el peso específico de las condicionalidades educativas en estos impactos es todavía difuso” (2022: 70). El segundo aspecto destacado es que la suspensión de las transferencias, tiende a castigar a los hogares más vulnerables, pudiendo comprometer el objetivo de reducción de la pobreza (García Valverde, 2017; Perazzo, Rivero y Vigorito, 2021). El primer autor indica que, de esta manera, la comunidad política y el Estado tratan de manera más severa a los más pobres de los pobres, es decir, a quienes han tenido menos oportunidades, por considerarlos reacios a modificar sus creencias y actitudes hacia la inversión en capital humano.

Más allá de ser un aspecto que caracteriza a estos programas, Cecchini y Madariaga (2011) y Rossel *et al.* (2022) observan diferencias entre las condicionalidades (fuertes, moderadas y leves) y en las sanciones. Por su parte, Feijoó y Davolos (2019) indican que algunos programas fueron hacia modelos más flexibles en la gestión de las condicionalidades. Toman su incumplimiento como un dato que alerta sobre obstáculos para acceder a las instituciones por parte de poblaciones más vulnerables. El incumplimiento cambia de penalidad al indicio de la necesidad de acompañamientos e intervenciones más integrales y multidimensionales.

Finalmente, Rossel *et al.* (2014) indican que se señala que las transferencias deben ser consideradas un derecho humano a acceder a recursos mínimos de supervivencia, que es lo que ellas son, por tanto, no puedan quedar sujetas a conductas específicas, puesto que puede debilitar el principio de igualdad y no discriminación. Es preciso asegurar que no se trasladen a los beneficiarios de costos o cargas que los excluyan del goce de sus derechos. Las mismas autoras destacan que la respuesta a esta crítica entiende que no puede atribuir-

se discriminación a la imposición de requisito y disfrute de derechos que valen para beneficiarios como para quienes no lo son. A esto, quienes cuestionan las condicionalidades responden que el problema no son las exigencias que imponen, sino lo que ocurre cuando no se cumplen y se suspende la transferencia.

1.3. Transferencias monetarias condicionadas en Uruguay: Asignaciones Familiares del Plan de Equidad

A partir de 2005, Uruguay con la asunción del gobierno nacional por parte del Frente Amplio sigue el mismo camino que el resto del continente. En un escenario de crisis social y económica, plantea como principal respuesta al Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), desarrollado entre 2005 y 2007. El componente con mayor población cubierta y monto destinado fue un programa de transferencias condicionadas, denominado Ingreso Ciudadano. Consiste en una prestación en dinero por hogar, para aquellos que presenten carencias críticas en sus condiciones de vida. Las contrapartidas son requisitos indispensables para recibir las prestaciones y refieren a la asistencia al sistema educativo y de salud, actividades de formación y otras que faciliten la inserción laboral y social y participación en actividades comunitarias (Ley 17.869). En el mismo momento es creado el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). La Ley 17.866, establece 13 competencias para el organismo, agrupables en cuatro esferas: i) desarrollo del PANES; ii) gestión de políticas y planes en áreas específicas; iii) articulación y coordinación de la oferta pública social; y iv) organización y gestión de un sistema de información de la oferta pública social.

A partir del 2008, se pone en marcha el Plan de Equidad (PE). Este también está integrado por diversos componentes, siendo una transferencia monetaria condicionada, el principal de ellos. La Ley 18.227, crea las Asigna-

ciones Familiares (AFAM), dando lugar a las AFAM - PE. Los mismos consisten en prestaciones monetarias mensuales en beneficio de niños y adolescentes que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay o en instituciones que mantengan convenios con este Instituto. La vulnerabilidad socioeconómica considera ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria (Ley 18.227).

La Ley establece como requisitos para el otorgamiento y mantenimiento de la prestación, “la inscripción y concurrencia asidua del beneficiario a institutos de enseñanza estatales o privados autorizados por el órgano competente, excepto en los casos de beneficiarios discapacitados en que se acredite que aquello no es posible, y la periodicidad de controles de asistencia médica brindada a través del sistema público o privado” (Ley 18.227). Los montos mensuales por beneficiario atienden el número de niños y adolescentes que integren el hogar, al nivel educativo que estén cursando y la presencia o no de discapacidades.

El objetivo general de esta prestación es “mejorar el nivel de ingresos monetarios de hogares y personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica que cuenten con mujeres embarazadas, menores a cargo y/o personas en situación de discapacidad” (véase: www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social). Incentivar la permanencia de niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo y promover sus controles de salud, así como aquellos de mujeres embarazadas, son los objetivos específicos.

Vale la pena destacar algunos aspectos relevantes en relación a las AFAM - PE. Este programa, en 2017, cubría al 42% de la población con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. Este valor ascendía al 85% en el primer decil (Perazzo *et al.*, 2021). Por su parte, La-

valleja y Tenenbaum (2020) indican que entre 2010 y 2020 fueron beneficiarios el 44% del total de menores de 18 años del país. En relación a los errores de inclusión y exclusión -en base a información de 2017- estos representan el 10% y 39%, respectivamente. En la región estos valores son de 49% y 59% (Perazzo *et al.*, 2021). Finalmente, la información sobre los patrones de consumo indica que “al desglosar el gasto total en grandes rubros, no se aprecia más que algunos indicios débiles de cambios en los gastos alimentarios y no alimentarios del hogar, que pierden significación al considerar especificaciones con mayores controles” (Perazzo *et al.*, 2021: 19).

El primer control de las condicionalidades en AFAM - PE fue realizado en 2013. Zerpa (2019) indica que luego de este, el número de suspensiones por inscripción se redujo, pero a partir de 2016, no muestra una tendencia decreciente. Entiende que esto puede indicar un cierto nivel de aprendizaje de los y las beneficiarias. A partir de esa experiencia indica que “es probable que los impactos del control de las condicionalidades, si existen, hayan sido relativamente pequeños” (2019: 3). Agrega que son los y las adolescentes quienes tienen menores tasas de asistencia. En la última década, ha aumentado la de aquellos que provienen del 20% más pobre de la población, pero sin que se visualicen saltos significativos en los años en que fue controlada la condicionalidad en educación. Esto mismo es observado por la autora en la educación primaria, tanto en asistencia como en repetición. Otro aspecto relevante es que la mayor parte de los casos de deserción están antecedidos por problemas de aprendizaje y repetición. Desaliento, problemas de desempeño y bajas expectativas sobre las posibilidades de aprendizaje, son los principales motivos de deserción (Zerpa, 2019). Finalmente, la autora refiere a impactos negativos que puede tener la suspensión de la transferencia. Quitarla reduce su impacto positivo tanto en el niño o niña afectado, como

en sus hermanos y hermanas. Agrega que las suspensiones “tal como son implementadas en Uruguay, pueden generar problemas adicionales al hogar por la inestabilidad y estrés que puede generar una repentina e importante reducción de ingresos que de por sí bajos, para familias que en general no cuentan con ahorros u otras fuentes de crédito para estabilizar su consumo” (2019: 4). En este sentido, entiende que es cuestionable la vinculación entre la transferencia y la educación y que el punto de debate no es simplemente condicionar o no, sino en qué circunstancias y en qué contexto se establecen las condicionalidades.

Ingresando en el actual gobierno, vale indicar que para analizar su mirada de la realidad, es preciso recurrir, en primer lugar, al documento de campaña electoral del Partido Nacional (2019). Allí es claramente observable una muy baja valoración de las transferencias monetarias. El documento reconoce la reducción de la pobreza monetaria, la que entiende vinculada a las transferencias económicas, pero tiene una mirada crítica sobre las mismas. Se indica que en muchos casos la mejora en los ingresos no fue acompañada del fortalecimiento de capacidades que permitan autonomía. Esto supone una situación de dependencia al Estado y no un proceso sostenible de mejora de las condiciones de vida de las personas receptoras de las transferencias.

Luego, en un punto denominado ‘Dignidad y sentido de la vida’, se indica que las transferencias monetarias son parte del menú de instrumentos, pero no pueden ser un fin en sí mismo. En cambio, la política social debe orientarse a crear oportunidades e incentivos “que pongan a las personas y a las familias en condiciones de actuar con autonomía para construir su propia felicidad” (Partido Nacional, 2019: 117).

Concretamente en relación a las AFAM, se propone un cambio de enfoque, que supone que el incumplimiento no sea tratado solamente con sanciones, siendo el punto de

partida para desarrollar acciones específicas (Partido Nacional, 2019). Esta valoración de las transferencias monetarias es expresión de la manera en que el gobierno entiende la pobreza, donde los ingresos no tienen relevancia en su explicación. Son inexistentes en el documento del Partido Nacional y tímida su aparición en la documentación del gobierno. Este, indica que “en muchas ocasiones subyace por detrás [de la pobreza] la incapacidad de generar esos recursos o bienestar en forma autónoma a través de ejemplos dignos o emprendimientos sustentables” (Poder Ejecutivo, 2020: 109). A partir de esa conceptualización, se considera que el desarrollo social debe orientarse al fortalecimiento de capacidades (Partido Nacional, 2019). Por su parte, en la Ley de Presupuesto (2020) se afirma que crear oportunidades para que las familias e individuos, sean capaces de generar ingreso y cooperar con el resto de la sociedad, tiene que ser el eje de la política contra la pobreza. Esto supone trabajar en herramientas de superación personal. Autonomía, y como contracara, la preocupación por la dependencia, son ejes centrales del discurso del gobierno. La primera se adquiriría siempre a través del trabajo y las prestaciones monetarias serían generadoras de dependencia.

A distancia de las investigaciones presentadas, las transferencias aparecen sospechadas. De acuerdo al ex ministro Bartol⁴ (2020), un problema que tiene el Ministerio, es que “de alguna manera, tienen prestaciones los primeros que llegan, y los últimos en llegar tienen que hacer una fila muy larga, aunque tal vez tengan más derecho o estén en una situación más crítica que algunos que ya las están recibiendo” (Bartol, 2020: 74). Por su parte, el ministro Lema, indica que “no es justo que una persona las esté recibiendo sin cumplir los requisitos, y mucho menos que una persona deje de reci-

birla cumpliendo los requisitos” (2021 b: 18). Agrega que parte del trabajo supone mejorar los sistemas de información para que incluya a quienes lo requieran y excluya a quienes las reciben, pero no les corresponde. También se sospecha sobre el uso que se estaría realizando con otra transferencia monetaria (Tarjeta Uruguay Social)⁵ y una de las nuevas medidas implementadas (Bono Crianza), que también supone transferencias monetarias, es valorada por tener estipulado el uso que debe darse al mismo⁶.

Pese a esto, las transferencias monetarias fueron la principal respuesta a las consecuencias sociales y económicas provocadas por el COVID-19, pero las mismas tuvieron problemas en su capacidad protectora, en su formato que no habilitó la proyección en el tiempo y, sobre todo, de legitimidad (Baráibar, 2023). No surgen como una línea a ser fortalecida. Aparecen sujetas al crítico contexto y en oposición a las apuestas de salida de la pobreza. De acuerdo al ex ministro, lo realizado durante 2020

fue una respuesta que se dio de manera rápida y contundente, de acuerdo con la naturaleza de la crisis que estamos enfrentando. Esto es a lo que le llamo ponerles a las personas el chaleco salvavidas en medio de la tormenta; de alguna forma, tuvimos que relegar el hecho de ponernos a enseñarles a nadar en medio de la tormenta. Claro que continuamos haciendo los programas que queríamos, pero toda la potenciación que queríamos llevar a cabo respecto al desarrollo de habilidades –tan fundamental para que las personas puedan ser verdadera-

4 Este asume el cargo en marzo 2020 y en mayo 2021 es sustituido por Martín Lema.

5 Véase: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2021/12/restricciones-a-la-tus-consolidan-una-mirada-historica-de-la-pobreza-que-es-de-sospecha-control-y-castigo/>

6 Véase: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/audios/breves/declaraciones-prensa-del-ministro-desarrollo-social-martin-lema-4>

mente autónomas— se trasladó a la prioridad de asistir y asegurarnos de que todos pudiéramos pasar juntos esta tormenta (Bartol, 2020: 12).

Por su parte, el ministro Lema, entiende que

Las herramientas para nosotros son fundamentales, porque las personas lo que quieren es la autonomía y la independencia, es la superación, y si nosotros no promovemos estas herramientas a través del trabajo conjunto, estamos nada más ni nada menos que condenándolas a una dependencia estatal perpetua. Las herramientas son las que permiten esa autonomía, permiten hacer llegar a lo que la gente quiere, que es esa independencia que en definitiva con el correr del tiempo se termina transformando en prosperidad.⁷

2. El anuncio de control y suspensión y su contexto

2.1. La realidad de América Latina

El anuncio del control y suspensión, además de enmarcado en las orientaciones e investigaciones presentadas, debe ser ubicado en el contexto social y económico de América Latina y del país. Este muestra mejoras en indicadores sociales en relación al inicio de la pandemia, pero no previo a esta. También deben considerarse las recomendaciones realizadas por Organismos Internacionales, específicamente la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), recogiendo las experiencias de crisis anteriores. Sobre las consecuencias de la pandemia, la CEPAL (2022) observa tres elementos: la permanencia en el tiempo de las consecuencias sociales; la afectación desigual y entre ellas mayores impactos en los más pobres y niñas, niños y adolescentes y la importancia de mantener las prestaciones monetarias. De acuerdo

a este organismo, la edad de las personas es un factor relevante en la probabilidad de vivir en un hogar en situación de pobreza por ingresos. Agrega que los impactos del COVID-19 afectan especialmente a niñas, niños, adolescentes y jóvenes pertenecientes a poblaciones vulneradas. La experiencia de crisis anteriores,

muestra que las crisis transitorias —que causan graves impactos de corto plazo sobre amplios sectores de la población— pueden tener consecuencias permanentes en niñas, niños, adolescentes y jóvenes que enfrentan situaciones de vulnerabilidad, generando necesidades persistentes y frenando el desarrollo social. Para evitar que las desigualdades que se dan en forma temprana se cristalicen en inequidades y disparidades difíciles de revertir en etapas más avanzadas, es urgente no sólo mantener niveles adecuados de gasto público social para el conjunto de la población, sino también ampliar la inversión enfocada en las necesidades y los requerimientos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes (2022: 27).

En relación a las prestaciones, señalan Castillo y Marinho (2022) que, la protección social juega un rol central en la mitigación de los impactos negativos de la crisis permitiendo compensar la caída en los ingresos y proteger la seguridad alimentaria. Sin esta, la pobreza, extrema pobreza y desigualdad, habrían aumentado aún más, siendo particularmente importantes para familias con niños, niñas y adolescentes. Asimismo, destacan la necesidad de permanencia de estas medidas.

Esto es también explicitado por la CEPAL (2022) que considera que, hasta el control definitivo de la pandemia, las transferencias monetarias para la infancia, deberían mantenerse y extenderse sin disminuir el monto entregado, de modo de mitigar el impacto de la pandemia en el bienestar de la población. Específicamente, sobre el control de las condicionalidades indica que es importante suspenderlas de manera temporal o repensar su control y que, además, “es imperativo contemplar el conjunto de las

7 Véase: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/fotos/ministro-desarrollo-social-martin-lema-encabezo-recorrida-departamento-salto>

necesidades y brechas de bienestar que hoy enfrentan niños, niñas y adolescentes, lo que incluye generar mecanismos para garantizar un nivel de ingresos adecuado en los hogares donde estos crecen” (2022: 132).

Dentro del contexto, también es preciso visualizar lo que ocurre en materia educativa. Rossel *et al.* (2022) señalan que en América Latina la situación general de adolescentes y jóvenes en la educación, esconde importantes desigualdades entre otras, según la distribución de ingresos, la pobreza, el lugar de residencia y sexo. A las desigualdades estructurales, se suma la pandemia, generando aumento del abandono escolar, de rendimientos por debajo de los niveles mínimos y de la posibilidad de culminar la escuela. Estas repercusiones en el aprendizaje se concentran en los y las estudiantes más pobres (Rossel *et al.*, 2022). Las autoras analizan los motivos por los cuales las y los adolescentes, de entre 12 y 17 años, no asisten a establecimientos educativos. La falta de interés, destaca en la mayor parte de los países. También señalan que, en algunos de estos, los motivos económicos son más o igualmente importantes que la falta de interés (Rossel *et al.*, 2022).

2.2. La situación de Uruguay

Es en ese marco general del continente, en Uruguay, específicamente donde se destacan tres aspectos del contexto en el cual es anunciado el control y suspensión de las AFAM - PE. En primer lugar, la preocupación -aún durante la pandemia-, por el control del gasto público. La mayor expresión de esto es la aprobación de la llamada regla fiscal. Fue propuesta por el Partido Nacional (2019) con el objetivo de desacelerar, detener y revertir el crecimiento de la deuda pública, sin aumentar la carga impositiva y tendiendo a su disminución. Esto lograría que las personas dispongan de más recursos y que las empresas sean más competitivas. En 2020, con la Ley de Presupuesto, se aprueba la regla mencionada (Poder Ejecutivo, 2020). De hecho, las medidas tomadas durante la pandemia no

fueron financiadas con recursos presupuestales sino con el Fondo Solidario COVID – 19⁸ y fue el país que tuvo uno de los menores esfuerzos fiscales regionales para mitigar el deterioro de las condiciones de vida. El promedio regional se ubica en el 3.9% del PIB, y en Uruguay es del 1.4% (Salas y Vigorito, 2021). Específicamente, el gasto público en educación, es analizado por el Centro de Estudios Etcétera, en agosto de 2022. Señala que el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) publica habitualmente las estimaciones del gasto público en educación en Uruguay realizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), con un año de rezago. A la fecha del análisis, el último reporte es de finales de 2021, con información hasta el 2020. A partir de dicha información, realiza una estimación del gasto público en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) para los años 2021 y 2022. El informe indica que, “con base en nuestras estimaciones, el gasto público en educación continua su trayectoria descendente en 2021 y 2022, alcanzando el 4,6% y 4,4% del PIB respectivamente” (Etcétera, 2022: 2). Se trata de una caída de 0,4% del PIB desde su valor de 2019.

El segundo aspecto del contexto, refiere a que en 2021 se observan mejoras de algunos indicadores sociales al compararlos con 2020, pero no con el 2019, esto es, previo a la pandemia. Al final de 2021, se da una leve recu-

8 Este está compuesto de salarios de funcionarios públicos con sueldos líquidos superiores a 80.000 pesos, personas con cargos políticos electos y designados, legisladores, intendentes, ministros, subsecretarios y cargos de confianza. También se nutre de las empresas públicas, Bancos estatales, de los recursos obtenidos por préstamos con organismos multilaterales de crédito y de las partidas de prensa del Parlamento (Ley 19.874). En abril 2021, vuelve a repetirse este formato de financiación, en similares términos y condiciones.

peración de la tasa de actividad y reducción del desempleo, en relación a 2020, pero por debajo de los niveles de 2019. Otro informe publicado en agosto 2022, indica que, en ese momento en el año, se observa un estancamiento de las mejoras en empleo y desempleo (Instituto Cuesta Duarte, 2021; 2022a).

En relación a los salarios, desde el inicio de la pandemia, se observa una sostenida pérdida de salario real. Esto es confirmado con datos del primer semestre de 2022 y así el deterioro del poder de compra del salario, en comparación con el salario real promedio de 2019, se acumula durante 28 meses. Esos datos muestran el contraste existente entre un crecimiento importante del PBI y la trayectoria de caída del poder de compra de los salarios (Instituto

Cuesta Duarte 2021; 2022a; 2022b). Lo indicado es parte de lo que explica el aumento de trabajadores pobres y del peor desempeño en la recuperación de indicadores sociales como la pobreza y el sostenimiento del aumento de la severidad y brecha de la pobreza, en comparación a 2019 (ver cuadro 1). Finalmente, en relación a la desigualdad, al índice de Gini, el Instituto Cuesta Duarte (2022a), suma el análisis de la diferencia de ingreso entre el decil de población de mayor concentración de ingreso y el de menores ingresos. Observa que la desigualdad no sólo aumenta en 2020, sino también en el año 2021 cuando la recuperación de la actividad fue muy importante, así como la económica medida por el crecimiento del PBI.

Cuadro 1.
Cantidad de personas pobres en porcentajes y años seleccionados

	2019	2020	2021
Pobreza	8.8	11.6	10.6
Pobreza extrema	0.2	0.4	0.3
Índice de Gini	0,386	0,387	0,386

Fuente: Elaboración propia en base al Instituto Nacional de Estadística (INE), 2020 y 2021.

Al analizar las personas pobres por edades, se observa que en esos porcentajes los niños, niñas y adolescentes se encuentran particular-

mente representados (ver cuadro 2). Se trata de cifras históricamente elevadas en relación a otros grupos etarios.

Cuadro 2.
Cantidad de personas pobres, por tramos de edad, en porcentajes y años seleccionados

	2019	2020	2021
Menos de 6	17.4	21.4	18.6
6 a 12	16.4	20.5	19.4
13 a 17	15.0	18.9	18.8
18 y 64	7.4	10.3	9.3
65 y más	1.8	2.3	2.1

Fuente: Elaboración propia en base a Poder Ejecutivo, 2021 y 2022.

En 2021 hay una mejora en relación al 2020, pero tiene la pobreza un particular crecimiento entre los niñas, niñas y adolescentes de 6 a 12 años y entre aquellos que tienen entre 13 y 17, que como fuera señalado son el 77% de quienes no estaban cumpliendo la contraprestación. De hecho, el 1 de agosto de 2022, esto es, en simultáneo al anuncio del control y suspensión que se viene analizando, en la comparecencia a la cámara de Diputados para la discusión de la Rendición de Cuentas del año anterior, el ministro Lema expresa especial preocupación por esa franja etaria,

en la exposición de motivos se habla de un descenso generalizado de la pobreza en todas las franjas etarias, pero vuelvo a hacer mención a la pobreza adolescente, que nos preocupa, porque

en los menores de edad de entre 13 y 17 años, en realidad, la pobreza bajó 1 décimo. Estadísticamente, no nos parece un descenso tan significativo en esta franja, que es, precisamente, en la que tuvimos más dificultades en cuanto al aumento de personas en la pobreza en el año 2020 (2022: 31).

En relación a la educación, destacan Rossel *et al.* (2019) que, en Uruguay, la asistencia a centros educativos es elevada en todos los niveles de ingreso. Pero se observan semejanzas y diferencias entre quintiles. En todos ellos hay adolescentes y jóvenes que no asisten, pero es un problema mayor en los quintiles más bajos (ver cuadro 3). Esto se vuelve aún más relevante en el abandono escolar (ver cuadro 4).

Cuadro 3.
Asistencia a un centro educativo, 12 – 17 años, según quintiles de ingreso, alrededor de 2019

Q 1	Q 2	Q 3	Q 4	Q 5
90	92.7	95.1	97.3	97.8

Fuente: Rossel *et al.*, 2022.

Cuadro 4.
Tasa de prevalencia del abandono escolar, 12 – 17 años, según quintiles de ingreso, alrededor de 2019.

Q 1	Q 2	Q 3	Q 4	Q 5
9.8	6.9	4.4	2.1	1.6

Fuente: Rossel *et al.*, 2022.

En 2021, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Uruguay y el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) elaboran el documento denominado “Evaluación de las necesidades de recuperación en el contexto de la pandemia por COVID-19”, con énfasis en la educación. Destacan la necesidad de incentivos para la permanencia de los estudiantes en el sistema. Luego, señalan el em-

peoramiento de las condiciones económicas y el aumento de la pobreza y la desigualdad, llevando a la necesidad de apoyo al sistema de alimentación escolar, durante los períodos de clases y también en vacaciones y asuetos. Finalmente, indican que “como resultado del COVID-19, la pérdida de aprendizaje de los estudiantes hace necesario que se desarrollen e instrumenten sistemas de tutorías y acompa-

ñamiento pedagógico, principalmente en centros de mayor vulnerabilidad socioeconómica, en donde las tasas de asistencia en los períodos de presencialidad son menores que la que se encuentran en centros sin vulnerabilidades” (SINAE y PNUD, 2021: 54).

En suma, el contexto en que es anunciado mediáticamente el control y suspensión de las AFAM - PE, está marcado por la persistencia de niveles de criticidad socioeconómica mayores a los de 2019, con impactos en niños, niñas y adolescentes y con recomendaciones sobre la inconveniencia de la suspensión de las transferencias. Asimismo, es parte del contexto, la existencia de dificultades en desempeños educativos, particularmente en los sectores de más bajos ingresos, pero también presentes en todos los quintiles de ingresos.

3. El anuncio del control de las condicionalidades y suspensión de las AFAM - PE

La suspensión de la recepción de las AFAM - PE es planteada como respuesta a la inasistencia a los centros educativos, a partir de lo establecido en su Ley de creación. Analizar el anuncio del control y suspensión supone partir de un aspecto clave señalado por Grassi (2006) sobre los problemas sociales. Entiende que estos son una construcción social. La afectación de un grupo social sólo se vuelve un problema social si es constituida como tal. Esto supone la acción de sujetos interesados, de distintas maneras, en imponer una situación como problemática y para el conjunto de la sociedad. Esa construcción, supone también explicaciones sobre sus causas y responsabilidades, “un problema no se define aislado, sino inscripto en una red de problemas que mantiene continuidad en el tipo de argumentación, explicaciones, etc. Por lo tanto, la disputa por su definición es también por la determinación de las causas, por la atribución de responsabilidades por su formación, por la determinación de los ámbitos de competencia en las solucio-

nes y por los alcances de la voluntad política de intervención” (2006: 22).

Como fuera indicado anteriormente, el anuncio de la suspensión tiene un impacto material concreto -dado que dejan de percibirse ingresos-, pero también simbólico en tanto expresa y contribuye a consolidar una determinada mirada de la realidad social.

3.1. La forma del anuncio

Aunque la suspensión está vinculada a la inasistencia a los centros educativos, su decisión y anuncio es realizado solamente por el ministro Lema. No aparecen implicadas públicamente las autoridades de la enseñanza. De hecho, Robert Silva, presidente del Consejo Directivo Central (CODICEN) de la ANEP se integra a este episodio a partir de gestiones realizadas por la vicepresidenta de la República, Beatriz Argimón. Ésta, de manera inmediata al anuncio de la medida, indicó su apoyo a la misma, pero expresó su preocupación por las consecuencias y el seguimiento de las suspensiones. Diez días después del anuncio de la medida, se reúnen estas autoridades y será un día después que este tema aparezca públicamente para la ANEP, específicamente en su página web, como información de ese encuentro. Este aspecto contribuye a la manera en que se configura el problema por parte del ministro Lema que no parecería tener que ver con la realidad del sistema educativo. Al finalizar la reunión la referida reunión, la vicepresidenta indica que “nos pareció importante ir con quienes no sólo nos dan los datos, sino que hacen cosas, ¿Por qué? Porque eso nos estaba indicando que hay niños y adolescentes que se van del sistema y nos interesa saber de primera mano que hacen los organismos en consideración a aquellos chicos que abandonan el circuito educativo y por qué lo hacen”⁹. Agrega que es una ci-

9 Véase: <https://www.telenoche.com.uy/nacionales/argimon-se-reunion-robert-silva-suspension>

fra que preocupa, pero que esta preocupación también existiría aún, siendo pocos niños y niñas¹⁰. Esta ajenidad del sistema educativo es también observable desde las declaraciones de sus autoridades. Parecería que es a partir de ese momento que estarían prestando atención al problema, pese a contar información considerada preocupante. Indica Silva que “esta situación nos genera una nueva alarma. La visita de la vicepresidenta pone el tema como central y nos pone en situación de discusión permanente”¹¹. Agrega que,

Nuestros jóvenes y nuestros adolescentes nos están dando cuenta que hay una realidad que es multicausal, que tiene muchos factores, pero también hay un sistema educativo, en la educación media, que muchas veces, no colma las expectativas como ellos mismos lo dicen en muchas evaluaciones o instancias donde se consulta su opinión. El mayor problema lo tenemos a partir de los 13 años, el 77% de aquellos que no registran en la educación de este país, provienen de esos tramos etarios¹².

Pasados unos días del anuncio, la información pública se centra en los retornos a los centros educativos. Señala el ministro Lema que

La cantidad de revinculaciones reafirma que el camino que elegimos es el correcto y es una

señal justa para los 380 mil menores destinatarios de Asignaciones Familiares. Seguiremos el camino de la exigencia de la contraprestación, al tiempo que realizaremos nuestros máximos esfuerzos para lograr la mayor cantidad de revinculaciones de menores a centros educativos. En este sentido, junto con ANEP y BPS definimos acciones para la búsqueda de revinculaciones educativas. En el análisis constante que venimos realizando encontramos que, a menos de un mes del anuncio, 4.084 menores ya se revincularon, un 35.2% del total¹³.

El 01 de septiembre, la única comunicación de este episodio en la página web del MIDES señala sobre las revinculaciones ocurridas durante agosto y también al inicio de la suspensión en 7.430 hogares que no cumplieron con la contraprestación¹⁴. El desacople entre el MIDES y el CODICEN se agudiza. El 03 de noviembre, el ministro Lema afirma que “acá hay una señal que ha sido clara, que la hemos mantenido en forma clara y dijimos que no hay marcha atrás, y es que si no se cumple con la contraprestación no se paga o se suspende la prestación. (...) Nosotros no podemos dar la señal que es lo mismo ir al centro de estudios que no”¹⁵. Seis días después, el Consejo Directivo Central (CODICEN) de la ANEP, emite la resolución 2.634/22. Se indica que esta se realiza procurando una óptima finalización del ciclo lectivo con foco en el estudiante y sus trayectorias educativas. Define las condiciones para el cierre de los cursos y el pasaje de grado

sion-asignaciones-n5333549

10 Véase: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Argimon-apoya-la-suspension-de-11-000-asignaciones-familiares-anunciada-por-Martin-Lema-uc829511>

11 Véase: <https://www.elobservador.com.uy/nota/asignaciones-familiares-gobierno-busca-estrategias-para-revincular-a-menores-que-dejaron-de-estudiar-20228917140>

12 Véase: <https://www.subrayado.com.uy/suspenden-11000-asignaciones-familiares-no-enviar-hijos-centros-educativos-n875390>

13 Véase: <https://twitter.com/martinlemauy>

14 Véase: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/suspension-asignaciones-familiares-plan-eguidad>

15 Véase: <https://www.subrayado.com.uy/mides-no-dara-marcha-atras-la-suspension-casi-800-asignaciones-familiares-afirmo-lema-n883269>

y modifica aspectos establecidos reglamentariamente. Entre otros, se deja de tomar en consideración el número de inasistencias para la aprobación.

El 23 de noviembre, organizado por el MIDES, se desarrolla un Seminario Internacional sobre Transferencias Monetarias y Arquitecturas Digitales para la Protección Social. En esa oportunidad, el ministro Lema enumera un conjunto de medidas y acciones vinculadas a las transferencias monetarias, sin realizar ninguna referencia a este episodio. Ante la pregunta de una periodista por las contraprestaciones responde reduciendo la relevancia y la participación del MIDES y trasladando la decisión a la ANEP: “Nosotros recibimos de ANEP cuando considera que es incumplió con tal contraprestación. Como considera ANEP, son criterios de las autoridades de ANEP. Una vez que se nos trasmite que se incumplió, automáticamente se suspende. Se da un tiempo para que se regularice o que se advierta por si hay algún error, pero cumplido ese plazo, se actúa en consecuencia.”¹⁶

3.2. Los argumentos a favor del control y suspensión

El ministro Lema señala dos argumentos de distinta relevancia. El central se sustenta en la idea de capital humano. Indica que “como centro tiene que estar el menor, y el menor, lo que necesita para tener más herramientas y oportunidades, es concurrir a centros educativos, y la AFAM - PE está condicionada a ese cumplimiento”¹⁷. En otra instancia, señala que busca revertirse la inasistencia y se pregunta:

“¿qué significa revertirlo? Que efectivamente concurren a los centros de estudio, sino se hipoteca el futuro de muchísimos gurises”¹⁸. A ese argumento, se suma otro con menor desarrollo y refiere a un cierto sentido de justicia que se haría con quienes sí cumplen la contraprestación. Entiende el ministro Lema que “se debe exigir la contraprestación de la asistencia de los niños a clases, no sólo por los 11.000 casos implicados en la suspensión, sino por las 369.000 que sí cumplen y por eso mantienen el derecho”¹⁹.

El día en que el control y eventual suspensión fue anunciado, el ministro plantea que la exigencia de la contraprestación se complementa con un rol proactivo a los efectos de que se regularice. Ese rol “se presenta de diferentes formas. (...) Se está trabajando para notificar a estos hogares para advertir que, si no se envían estos menores a los centros educativos, se va a suspender la AFAM - PE. Y a través de la red de contención del MIDES, Oficinas Territoriales, teléfonos y demás, se va a promover la importancia, justamente, de cumplir con las contraprestaciones.”²⁰ Durante la comparecencia a la cámara de Diputados, la misma autoridad expresó que ya se había comenzado “a hacer advertencias y estamos viendo una forma de hacer notificaciones proactivas para que cuánto antes regularicen y para que inmediatamente, ni bien se pueda, se levante la

16 Véase: <https://www.gub.uy/presidencia-comunicacion/noticias/mides-monitorea-impacto-transferencias-monetarias-proteccion-social>

17 Véase: <https://www.subrayado.com.uy/suspenden-11000-asignaciones-familiares-no-enviar-hijos-centros-educativos-n875390>

18 Véase: <https://www.subrayado.com.uy/mides-no-dara-marcha-atras-la-suspension-casi-800-asignaciones-familiares-afirmo-lema-n883269>

19 Véase: <https://www.lr21.com.uy/politica/1462523-argimon-preocupada-por-suspension-de-11-mil-asignaciones-familiares-y-lema-dice-que-no-hay-marcha-atras>

20 Véase: <https://www.subrayado.com.uy/suspenden-11000-asignaciones-familiares-no-enviar-hijos-centros-educativos-n875390>

suspensión, ya que lo más importante es que ese menor tenga todas las garantías de poder formarse, de poder salir adelante y de tener una mayor autonomía” (Lema, 2022: 65).

El director de la Dirección Nacional de Transferencias y Análisis de Datos, en el mismo sentido indicó que

creemos que más allá del comunicado que pueda poner BPS tenemos que tomar medidas más proactivas de contactarnos directamente con las familias y ahí está trabajando BPS para indicarles directamente a través de un mail o SMS. Nosotros desde el MIDES lo que estamos poniendo en nuestro sistema de atención ciudadana son notificaciones donde, si la persona se acerca a una oficina o está en un programa que está siendo acompañado, le avisa al técnico que está trabajando con esa familia para que pueda regularizar su situación²¹.

En igual tesitura se ubican las declaraciones de Silva. En la misma rueda de prensa que Argimón, señala que,

Hay que trabajar por cambiar la educación, y además por desarrollar un conjunto de estrategias para ir tras esos estudiantes. A través de nuestra Dirección Sectorial de Integración Educativa hemos aprobado un plan, nuestras unidades coordinadoras en todo el país, junto con las comisiones descentralizadas con educación secundaria y técnico profesional en particular, tenemos ya la identificación de los estudiantes, hemos iniciado un proceso de consulta a las familias de ir tras ellos, a buscarlos, a saber la situación de cada uno, saber que, es lo que les

está pasando, y de diseñar una propuesta, una estrategia que nos permita reincorporarlos²².

Como puede observarse, las acciones de re-vinculación educativa a cargo del MIDES se concentran en la comunicación y advertencia a los beneficiarios y/o salida en su búsqueda. No hay ninguna otra acción de apoyo a las familias para revertir la situación. Por su parte, la educación pública, en ese momento estaría iniciando el proceso de vinculación con los estudiantes. Tampoco allí parecen necesarios aspectos a analizar. La política pública aparece sin ninguna vinculación con el ausentismo y desvinculación educativa.

3.3. Lo que muestran la forma y argumentos del anuncio

A partir de lo presentado, se destacan dos aspectos centrales. En primer lugar, lo que se configura como problema y las explicaciones del mismo. El problema central es la inasistencia a los centros educativos. Esto es expresión de la asociación entre educación y mejora futura en el bienestar implicada en la idea de capital humano. En esta orientación, también aparecen los aspectos en que este, ha sido cuestionado.

El silencio sobre la calidad educativa, el rendimiento escolar y la terminalidad, son claramente visualizables y las herramientas y oportunidades parecen alcanzables solamente con la asistencia. En su cuenta de *twitter*, el ministro expresa que “una vez que los menores retoman sus estudios, se deja sin efecto la suspensión de la asignación, pero además y no menos importante, el estudiante renueva automáticamente sus oportunidades de formación y herramientas para el futuro.”²³

21 Véase: <https://enperspectiva.uy/home/mides-suspende-asignaciones-familiares-de-ninos-y-jovenes-que-no-estudian-representan-menos-del-3-de-todo-el-universo-de-beneficiarios-dijo-jerarca-del-ministerio/>

22 Véase: <https://www.subrayado.com.uy/anep-inicio-proceso-consulta-familias-saber-que-ninos-y-adolescentes-no-van-clases-n875947>

23 Véase: <https://twitter.com/martinlemauy>

Asimismo, es un problema configurado, sin ninguna consideración sobre las transferencias como derecho humano señaladas por Rossel *et al.* (2014) y ya presentadas. En el discurso del ministro Lema no se visualiza preocupación por el derecho a recursos mínimos para la sobrevivencia, ni qué hacer ante la reducción de ingresos. Las referencias al derecho a la educación son prácticamente inexistentes y, cuando aparecen, es solamente como derecho a asistir y es solamente esto por lo que velaría el Estado. Indica que “no es una medida simpática, pero es necesaria y es justa sobre todo para esos menores que tienen todo el derecho de formarse, de disponer de herramientas y con las mismas, tener mayor cantidad de oportunidades”²⁴. Los soportes públicos que hacen posible el ejercicio de derechos no hacen parte del problema y por lo tanto tampoco de las respuestas al mismo.

Vale recordar lo recogido por las mismas autoras sobre el cuestionamiento a las condicionalidades. Indican que el problema no son sus exigencias, sino lo que ocurre cuando estas no se cumplen y las transferencias son suspendidas. En el caso de análisis, el rol proactivo está colocado exclusivamente sobre quienes incumplen con la contraprestación. Y en relación a estos, la tarea estaría centrada en el contacto, la notificación y el anuncio de la suspensión. Esta manera de entender el cumplimiento de las condicionalidades está lejos de los modelos más flexibles en su gestión, señalado por Feijóo y Davolos (2019). Los programas de acompañamiento son uno de los tres pilares para promover autonomías planteados por el MIDES (2022). A esto se suman acciones en educación, específicamente, programas y/o servicios de re vinculación educativa. Pese

a esto, no se pasa de la sola penalidad a acciones de acompañamiento e intervenciones más integrales.

En segundo lugar, es un problema construido a distancia de los motivos señalados por Rossel *et al.* (2022) sobre las inasistencias y los análisis realizados por Zerpa (2019). El sistema educativo aparece tan aislado y aislable de la situación, que ni siquiera participa en la definición de la medida e incluso toma una en sentido contrario. Esto supone considerar que las explicaciones de las inasistencias están exclusivamente, del lado de quienes reciben las AFAM - PE, no existiendo dificultades en el sistema educativo. Es un problema que también aparece aislado y aislable de los núcleos familiares donde viven los niños, niñas y adolescentes que no concurren a los centros educativos y de la realidad económica y social en la que viven.

Si la política pública no tiene que ver con el problema, solamente quedan las familias como las responsables. Si las condiciones de vida y del país tampoco hacen parte de la explicación, solamente quedan lo que serían ‘malas prácticas’. Esta orientación, sería confirmada desde los resultados mencionados. El anuncio del control y eventual suspensión adquiere un carácter casi mágico. Este alcanza para el retorno a los centros educativos, consolidando la idea de un problema encerrado en el ámbito familiar, y explicable exclusivamente desde la ausencia de voluntad o disposición para asistir a los centros educativos. Inevitablemente esto impulsa mayores procesos de culpabilización y no de efectivización de derechos. Se trata de un traslado de la responsabilidad al ámbito familiar que opera de manera silenciosa y que toma un rostro amable en el discurso del ministro Lema y legitima el paternalismo señalado por Dallorso (2013). El ministro no explicita un cuestionamiento a los adultos responsables de niños, niñas y adolescentes, sino preocupación por estos. Señala que “lo peor que podemos hacer en este caso,

24 Véase: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/mides-dispone-100-centros-atencion-canelones>

es hacer la vista gorda. Hacer “la vista gorda”, es prácticamente condenar a que estos menores no tengan la posibilidad de formarse, de aprender y de salir adelante”²⁵. En otra instancia, indica que “lo hacemos pensando en esos chicos, porque tenemos que generar todos los carriles que estén a nuestro alcance para que esos chicos efectivamente vayan a los centros de estudios” (2022: 65).

Aunque se señale lo contrario y nuevamente desde una forma amable, la sospecha se extiende a quienes sí asisten al sistema educativo. Para quienes tiene derecho a AFAM - PE, parecería ser la prestación el único móvil para que asistan niños, niñas y adolescentes a los centros educativos y que las y los adultos dejarían de enviar a sus hijos e hijas o de promover la asistencia de los y las adolescentes en conocimiento que otras personas no lo hacen.

Conclusiones

Este artículo de investigación toma como objeto de análisis un anuncio de control de las condicionalidades y eventual suspensión de las AFAM - PE en Uruguay, en 2022, realizado de manera altamente mediática. Una medida que se distancia de la manera en que se procesó el control anterior -solamente a través de la página web del BPS-, sin mediar explicaciones sobre este cambio. Pero también una medida en su forma y contenido que se suma a otros donde se sospecha de la justicia de las transferencias y, por lo tanto, el injusto acceso por parte de beneficiarios y beneficiarias. Estos, además, estarían haciendo un uso inadecuado de las mismas. Las investigaciones sobre estos aspectos no indican preocupaciones en este sentido. Se trata de una medida que tiene impactos económicos, pero también simbólicos,

como expresión de una mirada de comprender la realidad, los problemas sociales y sus responsabilidades. En este sentido, se considera que su aporte trasciende al caso uruguayo.

La relevancia de la educación en la vida de las personas es evidente y sin duda está fuera de discusión. El problema es lo que se anuncia y lo que se silencia. La inasistencia es un problema en el que estarían 11.000 menores en el marco de 380.000 receptores de las AFAM - PE. Es claro que importa cada niño, niña y adolescente, pero también que el anuncio mediático se realiza sobre un problema que afecta al 2.9%. Esto supone que el 97% asiste a los centros educativos y, por lo tanto, cumple con las condicionalidades. La comunicación de la medida nunca parte de este último dato y sólo se centra en el incumplimiento, contribuyendo con las peores representaciones sociales sobre quienes viven en la pobreza. Es una medida sustentada en la lógica del capital humano, que recoge sus apuestas, pero no las múltiples evaluaciones sobre este, su relación con las transferencias condicionadas y el aporte empírico de las condicionalidades y específicamente las realizadas en Uruguay, ni las desigualdades dentro del sistema educativo. La asistencia a este es la única preocupación que permitiría el acceso a ‘herramientas y oportunidades’, que siempre aparecen como existentes y habilitarían la inserción en un empleo, que nunca es discutido en su cantidad, ni calidad (Baráibar, 2022).

Es un anuncio que realiza el MIDES de manera solitaria, sin participación de las autoridades de la educación que, por otra parte, toman en el final del año lectivo, una decisión contraria a la llevada adelante por el MIDES. Cuesta visualizar cual es la política de gobierno, incluso, si esta existe. ¿Es o no importante la asistencia a los centros educativos? ¿Es o no irrelevante hacer de cuenta que da lo mismo asistir o no hacerlo? La inasistencia es una medida no sustentada en el derecho a la educación y solamente se trata del derecho a asistir.

25 Véase: <https://www.subrayado.com.uy/suspenden-11000-asignaciones-familiares-no-enviar-hijos-centros-educativos-n875390>

Es una medida aislada de toda consideración sobre la realidad social y económica de las familias receptoras -que son las más vulnerabilizadas- y del país en general, por lo tanto, de los patrones de desigualdad persistentes.

Vinculado a lo anterior debemos señalar que es una medida también desacoplada del derecho a mínimos de sobrevivencia. La situación de gran vulnerabilidad es la que convierte a niños, niñas y adolescentes en receptores de las AFAM - PE y el anuncio del control y suspensión se da en un contexto de persistencia de la pobreza, de mayores afectaciones a los de niños, niñas y adolescentes y en el marco de recomendaciones internacionales que indican la necesidad que las transferencias permanezcan. Se produce en simultáneo a que el ministro Lema expresara preocupación sobre la realidad de quienes tienen entre 13 y 17 años, que casualmente son el 77% de quienes no asisten al sistema educativo al momento del control del cumplimiento de las condicionalidades. Además, es un problema que aparece como fácilmente solucionable, lo que se distancia de las investigaciones que plantean las dificultades del sistema educativo y específicamente su relación con quienes viven en la pobreza. El solo anuncio alcanzaría para que se inserten en el sistema educativo los niños, niñas y adolescentes. Entonces, ¿por qué las autoridades de gobierno no actuaron previamente?

Es un problema que se inicia mediáticamente, pero no se termina de igual manera, solamente ‘desaparece’. Los motivos de la ausencia a los centros de enseñanza, la situación de quienes no se revinculan no aparecen en la conformación pública del problema. Asimismo, no se informa públicamente de otras acciones realizadas. Y es difícil pensar que -en estos términos- la revinculación se sostenga en el tiempo y sea algo más que asistir.

La configuración del problema y de la rapidez con que aparece como solucionable, coloca la responsabilidad de la inasistencia en las familias receptoras y en particular en lo que

serían ‘malas prácticas’ que hacen que algo tan necesario y compatible como que sus hijos e hijas asistan a los centros educativos, no lo realicen.

Finalmente, la vicepresidenta declara que importan todos y todas los que no concurren a los centros de enseñanza. Entonces, ¿por qué solamente se centra públicamente en quienes reciben AFAM - PE? ¿Por qué no se dice ni se hace nada sobre los demás?

La condicionalidad está establecida en la Ley de creación de las AFAM. Pero esto no supone que no existan espacios para decisiones políticas, en este caso, en relación a cuando se controlan, a las acciones que se realizan en casos de incumplimiento y fundamentalmente, lo que se anuncia y la manera en que se lo hace. Todo lo anterior, lleva a preguntarse lo siguiente: ¿a favor de qué y de quiénes se toma la medida analizada? Aquí se considera que es en los argumentos de economía política, a favor de las contraprestaciones, donde este anuncio encuentra su fundamento. Señala Dallorso que “los destinatarios de las intervenciones de gobierno sobre la pobreza no coinciden necesariamente con los sujetos a los que se desea proteger” (2013: 135). Por su parte, entiende Valverde que las “Transferencias Monetarias Condicionadas, lo que intentan proteger no es, como suele suponerse, a individuos imprudentes, sino a terceros que resultarían dañados por decisiones imprudentes” (2017: 204). Este anuncio se suma a otras declaraciones públicas centradas en la injusticia del acceso a las prestaciones, por lo tanto, de sospecha de quienes las recibirían y también sobre la manera de gastar el dinero.

En este episodio, el ministro Lema procura mostrar que hay un Ministerio que hace que la ley sea cumplida; que los dineros públicos están siendo ‘cuidados’ en tanto, se está apostando a la formación y salida de la pobreza. Un ministro que, a partir de un rostro amable, sospecha de los pobres y contribuye a consolidar esta mirada. No se cuestionan expresa-

mente a las familias receptoras, pero el Estado velaría por los niños, niñas y adolescentes y su futuro, cuya situación parece resolverse con el solo anuncio de la medida. Esto se extiende a quienes cumplen con las contrapartidas, al sospechar sobre los motivos de la asistencia a los centros educativos. Un ministro que suma sospechas silenciosas, a otras claramente formuladas, básicamente referidas a familias que estarían recibiendo las prestaciones, sin merecerlas.

Finalmente, es un ministro que recoge los históricos prejuicios sobre la asistencia, que -en oposición al trabajo- sería siempre un límite a la autonomía y generadora de dependencia a las cuentas públicas. Así, el ministro ‘levanta’ a los pobres, pero para dejarlos caer desde más arriba, en tanto no aparece un Estado garante de derechos y que, desde un discurso que combina silencio y amabilidad, tiende a culpabilizar y responsabilizar a los pobres por su situación y exime a la sociedad de toda su responsabilidad.

Referencias bibliográficas

- ANEP (2022). *Resolución 2634/22*. Disponible en: <https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/2022/noticias/noviembre/221110/A%2039%20RES%202634-022%20CON%20ADJUNTOS.pdf>
- Banco Mundial (2009). *Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*. Bogotá: Banco Mundial - Mayol Ediciones.
- Baráibar, X. (2022). Pobreza, trabajo y asistencia bajo el gobierno multicolor en Uruguay. *Revista Mundos Plurales*. 9 (1): 93-114.
- Baráibar, X. (2023). La insuficiencia de la suficiencia: transferencias monetarias en Uruguay durante la pandemia. *Revista Polis*. 22 (65): 283-319.
- Barba, C. y Valencia, E. (2011). *Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias condicionadas*. En C. Barba y N. Cohen (Coords.). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social* (pp. 195-223). Buenos Aires: CLACSO.
- Bartol, P. (2020). *Intervención realizada en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara de Senadores, a propósito de la discusión de la Ley de Presupuesto Nacional 2020/2024*. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/1192/versiones-taquiograficas>
- Castillo, C. y Marinho, M. L. (2022). *Los impactos de la pandemia sobre la salud y el bienestar de niños y niñas en América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47806-impactos-la-pandemia-la-salud-bienestar-ninos-ninas-america-latina-caribe-la>
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL – ASDI.
- CEPAL (2022). *Panorama Social de América Latina 2021*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47718-panorama-social-america-latina-2021>
- Dallorso, N. (2013). La teoría del capital humano en la visión del Banco Mundial sobre las Transferencias Monetarias Condicionadas. *Estudios Sociológicos*. XXXI (91): 113-139. Disponible en: www.estudiossociologicos.colmex.mx
- Etcétera (2022). *Estimación sobre el gasto público en educación como porcentaje del PIB*. Disponible en: <https://www.etcetera.uy/post/gasto-p%C3%BAblico-en-educaci%C3%B3n-2021-2022>
- Feijóo, M. y Davolos, P. (2019). *Políticas de transferencia condicionada de ingresos y sus articulaciones con el sistema educativo*. En A., Cima-damore; A. Ivo; C. Midaglia y A. Barrantes (Coords.). *Estados de Bienestar, Derechos e Ingresos Básicos en América Latina* (pp. 253-274). Ciudad de México: Siglo XXI.
- García Valverde, F. (2017). Responsabilidad y legitimidad en las transferencias monetarias condicionadas. *Diánoia*. LXII, (79): 193-

215. Disponible en: <https://dianoia.filosoficas.unam.mx/index.php/dianoia/article/view/1514/1680>
- Grassi, E. (2018). *Estado social y desbloqueo de la sociedad neoliberal*. En E. Grassi y S. Hintze (Coords.). *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa* (pp. 57-119). Buenos Aires: Prometeo.
- Grassi, E. (2006). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame [I]*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Ibarrarán, P. y Cueva, P. (2017). *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de implementación*. En P. Ibarrarán; N. Medellín; F. Regalia y M. Stampini, (Eds.). BID. Disponible en: www.publications.iadb.org
- INE (2020). *Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2019*. Disponible en: <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+m%C3%A9todo+de+ingreso+2019/c0c832b4-7e5c-4c2a-92e9-7ea69a75e92a>
- INE (2021). *Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2020*. Disponible en: <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Pobreza0321/c18681f1-7aa9-4d0a-bd6b-265049f3e26e>
- Instituto Cuesta Duarte (2021). *Aproximación a los impactos del desarrollo de la crisis sanitaria en el mercado de trabajo uruguayo*. Disponible en: <https://www.cuestaduarte.org.uy/index.php/documentos>
- Instituto Cuesta Duarte (2022a). *Concentración del ingreso, infancias más pobres, minorías más pobres y mujeres más pobres*. Disponible en: <https://www.cuestaduarte.org.uy/index.php/documentos>
- Instituto Cuesta Duarte (2022b). *Análisis del mercado de trabajo. Segundo trimestre 2022*. Disponible en: <https://www.cuestaduarte.org.uy/index.php/documentos>
- Lema, M. (2021). *Intervención realizada en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara de Senadores. Rendición de Cuentas 2020*. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/1192/versiones-taquigraficas>
- Lema, M. (2022). *Intervención realizada en la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara de Diputados. Rendición de Cuentas 2021*. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/senadores/comisiones/1192/versiones-taquigraficas>
- Ley 17.866 (2005). *Creación del Ministerio de Desarrollo Social*. Disponible en: www.impo.com.uy
- Ley 17.869 (2005). *Regulación del Plan Nacional de Emergencia Social*. Disponible en: www.impo.com.uy
- Ley 18.227 (2005). *Nuevo Sistema de Asignaciones Familiares a menores en situación de vulnerabilidad servidas por el BPS*. Disponible en: www.impo.com.uy
- MIDES (2022). *Aportes para la Construcción de Autonomías*. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/>
- Partido Nacional (2019). *Lo que nos une. Programa de Gobierno 2020/2025*. Disponible en: <https://lallcalpeou.uy/descargas/programa-de-gobierno.pdf>
- Perazzo, I.; Rivero, A. y Vigorito, A. (2021). *¿Qué sabemos sobre los programas no contributivos en Uruguay? Una síntesis de resultados de investigación disponibles sobre el PANES, AFAM – PE y TUS*. Disponible en: <http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-33-21-que-sabemos-sobre-los-programas-de-transferencias-no-contributivos-en-uruguay-una-sintesis-de-resultados-de-investigacion-disponibles-sobre-el-panes-afam-pe-y-tus/publicacion/875/es/>
- PNUD y SINAE (2021). *Evaluación de las necesidades de recuperación en el contexto de la pandemia por COVID-19, con énfasis en la educación*. Disponible en: <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/comunicacion/publicaciones/evaluacion-necesidades-recuperacion-contexto-pandemia-covid-19>

- Poder Ejecutivo (2020). *Presupuesto Nacional 2020-2024*. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/presupuesto2020-2024>.
- Poder Ejecutivo (2021). *Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal*. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/tematica/rendicion-cuentas-balance-ejecucion-presupuestal>
- Poder Ejecutivo (2022). *Rendición de Cuentas y Balance de ejecución presupuestal*. Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/rendicion-cuentas>
- Quiroga, V. y Juncos, L. (2020). Políticas sociales y nuevos gobiernos en Argentina y Brasil: un balance a partir de los programas Asignación Universal por Hijo y Bolsa Familia. *Revista Polis*. 55, 172-186.
- Rossel, C.; Courtoisie, D.; y Marsiglia, M. (2014). *Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia: Apuntes a partir del caso de Uruguay*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37328/S1420825_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Rossel, C.; Manzi, P.; Antía, F. y Atuesta, B. (2022). *Transferencias monetarias no contributivas y educación. Impacto y aprendizajes*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47706/1/S2100777_es.pdf
- Salas, G. y Vigorito, A. (2021). *Pobreza y desigualdad en Uruguay: aprendizajes de cuatro décadas de crisis económicas y recuperaciones*. Disponible en: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/27070>
- Zerpa, M. (2019). *Alternativas posibles para mejorar las condicionalidades en las Asignaciones Familiares*. Disponible en: <http://www.razonesypersonas.com/2019/04/alternativas-posibles-para-mejorar-las.html>