

**¿Prisioneros del legado de bienestar?  
Alcance y límites de la expansión  
segmentada de las políticas familiares en  
Uruguay**

**Florencia Antía – Carmen Midaglia**

**Seminario: Transferencias Monetarias y Protección Social**

**13 de Julio de 2016**

**Montevideo**

# Introducción

- Presentación de un artículo académico relativo **a las características de la expansión de cobertura que asumen las nuevas políticas sociales**, aquellas dirigidas a cubrir los nuevos riesgos (pobreza, problemáticas vinculadas con género, generaciones, étnico-raciales, entre las más destacadas)
- En este trabajo se tomaron en cuenta dos arenas de políticas públicas, a saber:
  - (i) las **consistentes en apoyos monetarios** (podrían ser transferencias u otro tipo de instrumento) **dirigidas a las familias con menores de edad a cargo.**
  - (ii) **las políticas públicas socioeducativas dirigidas a la primera infancia.**
- En esta oportunidad, dada la temática del seminario, se presentaran los resultados del análisis de los apoyos monetarios dirigidas familias con hijos

## El marco de referencia y el fundamento del título

- Este trabajo formó parte de un debate académico y político que se inició a fines de los años 90' y con el nuevo siglo se reactivó bajo otros parámetros políticos, **acerca de los mínimos de protección social necesarios para incluir a los diversos grupos de población, en particular, los más vulnerables.**
- Durante el cambio de siglo, con la llegada de los gobiernos de izquierda en la región, y la promoción de un conjunto de ajustes y reformas sociales de una serie de políticas clásicas de bienestar (trabajo, salud, entre las más destacadas), a lo que se agregan la promoción de nuevas protecciones hacia los grupos vulnerables, **se abre una nueva discusión relativa a si es posible que se proyecte un nuevo universalismo Latinoamericano con una trayectoria distinta al europeo**

# Izquierdas y nueva intervención social

- En algún sentido, se plantea si las transferencias monetarias hacia sectores vulnerables y un conjunto de otras nuevas prestaciones, que se agregan a las clásicas, podrían indicar rutas alternativas de incorporación al sistema de protección de grupos poblacionales que estaban excluidos, o al menos, no participaban activamente de la provisión pública social.
- De esta manera, se considera si un camino posible de avance hacia el universalismo podría darse vía las formas de asistencia moderna.
- De esta manera, parecía factible la inauguración de **una nueva matriz de protección social abarcativa de la población en su conjunto**, que limitara la operativa tradicional de pautas informales de acceso a los bienes públicos.
- Este nuevo esquema parecía ajustarse a la perspectiva de derechos, al menos, en el acceso a las nuevas prestaciones sociales.

# Título y unidades de análisis I

- El título del trabajo buscó expresar las características históricas y actuales del sistema de bienestar uruguayo, **caracterizado por una estratificación de los beneficios que brinda de acuerdo al estrato socioeconómico de referencia**, el que a la vez está muy vinculado a los diversos status o categorías laborales.
- La hipótesis que orientó este trabajo fue la siguiente: si el nuevo campo de protección, el dirigido a responder a los nuevos riesgos asociado a diversos tipos de vulnerabilidades (socioeconómicas, de género, generaciones, etc.), **al no estar directamente vinculado con el mercado de empleo, no tendría razón para reproducir la segmentación de beneficios propios del mercado laboral.**
- **De ahí el título del estudio, que planteaba ¿Atrapados por el legado de bienestar nacional?**

## Unidades de análisis II

- Para poder comprobar esa hipótesis seleccionamos nuevas políticas sociales, entre ellas, como ya se anticipó, el esquema de transferencia de renta que sancionó Uruguay en el año 2008, **las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad**, y se analizaron en relación **a las clásicas**, las dirigidas a los hogares con menores de edad de los trabajadores formales.
- Además, se identificó un instrumento similar derivado de la política tributaria, que cumplía funciones muy parecidas a los instrumentos señalados arriba, pero que no era una política social, que son **las DEDUCCIONES TRIBUTARIAS permitidas en el IRPF para los contribuyente** que tengan hijos menores a cargo.

# Resultados parciales obtenidos I

- **Contando con esos tres instrumentos:**
- 1.- Los clásicos de la seguridad social: **las Asignaciones Familiares de los Trabajadores formales**, concebidas en la década de los años 40' como complemento salarial para los trabajadores pobres.
  - Hasta los años 90' esas Asignaciones estuvieron sujetos sucesivas expansiones, en el sentido que incorporaron a nuevos grupos de edad, primero infancia, luego adolescencia, en el marco del empleo formal privado y público, **condicionado este beneficio a la asistencia a un centro educativo de acuerdo a su tramo etario.**
- 2.- El otro instrumento ampliamente conocido **son las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad**, dirigida a familias con niños en situación de vulnerabilidad, condicionadas a controles sanitarios y asistencia a centros educativos.

## Resultados parciales obtenidos II

- 3.- En tercer término, se ubican las Deducciones tributarias, que si bien no es una transferencia monetaria, sí implica **una renuncia fiscal**, dirigidas a los hogares con menores de edad, que pagan IRPF, y que a diferencia de los anteriores instrumentos, no están sujetos a ninguna condicionalidad.
- Importa decir, que estos instrumentos de renuncia fiscal existen en los sistemas impositivos directos y el objetivo es aliviar la carga tributaria, de aquellos contribuyentes que tienen gastos, como es en este caso, en educación y salud de los menores de edad



<b>Cobertura por instrumento de apoyo monetario. Cuadro No 1</b>	<b>2012</b>
<b>1. Asignaciones familiares hogares bajos ingresos / vulnerables</b>	407.008 <sup>a</sup>
<b>2. Asignaciones familiares basadas en empleo</b>	219.535
<i>Privados</i>	129.535 <sup>a</sup>
<i>Públicos</i>	51.152 <sup>b</sup>
<b>3. Deducciones tributarias para contribuyentes con dependientes a cargo</b>	144.897 <sup>c</sup>
<b>Total</b>	<b>732.592</b>
<b>Población 0-17 años</b>	910.378 <sup>d</sup>
<b>Cobertura estimada (%)</b>	<b>80%</b>

Fuente: <sup>a</sup> BPS (2013). Promedio 2012; <sup>b</sup> Dato para 2013, ECH, MIDES 2015 (registro administrativo no disponible). <sup>c</sup> Estimación a partir del Repositorio de muestras de microdatos de personas físicas(2012) <sup>d</sup> INE, proyecciones población (rev. 2013).

# Resultado de la operativa de los tres instrumentos de apoyaturas monetarias I

- Con los tres instrumentos de apoyaturas monetarias, Asignaciones Familiares clásicas de los trabajadores formales públicos y privados, las Asignaciones del Plan de Equidad, y las Deducciones Fiscales, se alcanzó, según nuestras estimaciones una cobertura **de un 80% de la población menor de edad.**
- Pero más allá que la cobertura es amplia, casi universal, no se puede hablar de un sistema de apoyaturas monetarias la Infancia y Adolescencia, porque estos instrumentos operan mayormente sin articulación más allá de sus particularidades.
- Es por eso que se lo hemos calificado en términos **de un proto-sistema de apoyo monetario a familias con menores de edad a cargo.**



## Resultado II

- Si analizamos en detalle la operativa de los tres instrumentos, como lo muestra la tabla anterior, se constata que cada uno de ellos otorgan **beneficios diferenciado**.
- Es decir, las AFAM del Plan de Equidad son las que otorgan una prestación de mayor monto, le siguen las Asignaciones de los Trabajadores Formales y en tercer lugar se ubican las Deducciones Fiscales.
- Pero además de esta diferenciación en montos, también se registra que las Asignaciones del Plan de Equidad y a las clásicas, la de los trabajadores formales, **están condicionadas en salud y educación** las primeras y sólo en educación las segundas.
- En cambio las Deducciones Tributarias **no tienen ningún tipo de condicionalidades**, pese a que los jóvenes de los estratos medios y medios altos, aunque en menor medida presentan algunos problemas para finalizar los estudios intermedios.
- También se registran brechas de cobertura y en alguna medida el diseño fragmentado puede generar superposiciones y por ende problemas de equidad en la distribución de beneficios.

# Consideraciones Finales

- Uruguay cubre a la gran mayoría de los menores de 18 años, **pero con instrumentos distintos**, que **brindan beneficios diferenciados**, y no todos estos apoyos monetarios están sujetos a condicionalidades.
- Este proto-sistema resultante es producto de reformas fragmentadas y desarticuladas, **inspiradas por “framing” o núcleos de ideas distintos**, que obstaculizan la consideración política y técnica de un sistema constituido por distintos instrumentos.
- Por Ejemplo, las Asignaciones Familiares dirigidas a los Trabajadores formales están inspirada en los principios clásicos de la Seguridad Social; las AFAM del Plan de Equidad tienen como idea fuerza el alivio a las situaciones de pobreza, y las Deducciones tributarias se respalda en el alivio de la presión fiscal a los contribuyentes con hijos
- Además de los diferentes núcleos de ideas que dificultan una operativa articulada de estos instrumentos, también opera una **fragmentación institucional**, ya que estas prestaciones se inscriben en instituciones específicas del Estado, BPS, MIDES-BPS, DGI, con lógicas y cometidos diferenciados.

## Consideraciones Finales II

- La operativa fragmentada de estos instrumentos tienden a opacar **la visibilidad pública**, relativa a que el país brinda **prestaciones monetarias a la mayoría de la infancia y adolescencia de los diversos estratos sociales**.
- En definitiva, si consideramos sólo esta nueva política pública, **parece que quedamos “atrapados” por el legado estratificado de bienestar uruguayo, pero por razones distintas a las tradicionales**.
- Es decir, no es por la operativa del mercado de empleo **sino por la fragmentación de instrumentos, ideas e instituciones públicas**.