



**Instituto de Economía**

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración  
Universidad de la República - Uruguay

Un análisis normativo de las políticas de transferencias monetarias directas en Uruguay: Asignaciones Familiares del Plan de Equidad y Tarjeta Uruguay Social

---

Romina Oviedo

**INSTITUTO DE ECONOMÍA**

06, 2019

Serie Documentos de Investigación Estudiantil

DIE06/2019

ISSN: 2301-1963

(en línea)

Forma de citación sugerida para este documento: Oviedo, R. (2019). “Un análisis normativo de las políticas de transferencias monetarias directas en Uruguay: Asignaciones Familiares del Plan de Equidad y Tarjeta Uruguay Social.”. Serie Documentos de investigación estudiantil, DIE 06/2019. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

**Agradecimientos:** En primer lugar, quisiera agradecer mi tutor Agustín Reyes por su constante apoyo, aliento y dedicación en la realización de este trabajo. Por otra parte, agradezco a Andrea Vigorito y Jorge Campanella, cuyas recomendaciones a lo largo del desarrollo de esta investigación fueron esenciales. A Federico Traversa por sus comentarios realizados en la presentación de este trabajo, que lograron enriquecer aún más el contenido del mismo. Por último, a mi familia, amigos y amigas quienes me acompañaron a lo largo de toda la carrera de grado.

# Un análisis normativo de las políticas de transferencias monetarias directas en Uruguay: Asignaciones Familiares del Plan de Equidad y Tarjeta Uruguay Social

Romina Oviedo

## Resumen

El presente trabajo es un análisis normativo que pretende identificar qué concepciones de justicia distributiva se reconstruyen del diseño de las políticas de transferencias monetarias directas uruguayas actuales: las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE) y la Tarjeta Uruguay Social (TUS). El análisis de cada una de estas políticas es realizado de forma independiente a través de una misma metodología. Esta se basa en la reconstrucción e interpretación de cuatro criterios claves del diseño de la política y la comparación de éstos con los mismos criterios implícitos en cada una de las cinco concepciones de justicia distributivas que serán consideradas en esta investigación (el Libertarismo, el Utilitarismo, el Liberalismo Igualitario propuesto por Rawls, el Enfoque de las Capacidades propuesto por Sen y el Enfoque de Igualdad de Oportunidades propuesto por Roemer). En el caso de las AFAM-PE la concepción con la cual sus criterios normativos se encuentran más alineados resulta ser el Enfoque de las Capacidades de Amartya Sen, mientras que los criterios normativos de TUS se encuentran más alineados con los planteados por el Liberalismo Igualitario propuesto por John Rawls. Esta investigación contribuye a la discusión sobre programas sociales en Uruguay desde una perspectiva poco frecuente en el ámbito académico debido a su carácter normativo, permitiendo que se amplíe el conocimiento que existe acerca de estos programas.

JEL: D63, E61.

Palabras claves: Programa de transferencias condicionadas, diseño de políticas, justicia distributiva.

• Correo electrónico: [oviedo.romina17@gmail.com](mailto:oviedo.romina17@gmail.com)

# A normative analysis of direct cash transfer policies in Uruguay: Family Allowances of Equity Plan and Social Uruguay Card

Romina Oviedo

## Abstract

The present study is a normative analysis that reaches to identify the conceptions of distributive justice reconstructed from the design of the current Uruguayan Cash transfer programs: Family Allowances of Equity Plan (AFAM – PE) and Social Uruguay Card (TUS). The analysis of each one of these policies will be formulated separately through the same methodology. This methodology is based on the reconstruction and interpretation of four key criteria from the policy design and its comparison with the same implicit criteria from each one of the five distributive justice conceptions considered in the present research (Libertarianism, Utilitarianism, Egalitarian liberalism proposed by Rawls, Capability Approach proposed by Sen and the theory of equal opportunity by Roemer). The study found that the normative criteria of AFAM – PE is most aligned with the theory of capability approach proposed by Sen while TUS is most aligned with the theory of egalitarian liberalism proposed by Rawls. The present research intends to contribute to the debate on Uruguayan social programs from an infrequent perspective in the academic field due to its normative character, allowing to expand the knowledge of these programs.

JEL code: D63, E61.

Key words: Conditional Transfer Programs, policy design, distributive justice.

---

## 1. Introducción

En los últimos catorce años Uruguay ha vivido importantes transformaciones en lo que refiere a políticas económicas y sociales, las cuales han contribuido a la reducción de la pobreza y la indigencia en el país. Estos cambios comenzaron con la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) el cual impulsó una variedad de políticas sociales que resultaron ser la base de una nueva orientación en protección social para el país. Entre estas políticas se encuentra la denominada “Ingreso Ciudadano”, una política de transferencia monetaria focalizada en la población más vulnerable, implementada por medio del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES). Si bien esta política tuvo una vigencia de corto plazo debido a que su objetivo principal era combatir los elevados niveles de indigencia y pobreza existentes luego de la crisis del año 2002, ésta daría lugar a que nuevas políticas de carácter similar comenzaran a participar en la agenda de los siguientes años.

Fue así que, en el año 2007, una vez finalizado PANES, el gobierno aprobó un nuevo plan denominado Plan de Equidad (PE) con el propósito de reconfigurar el sistema de protección social existente hasta ese momento, por medio una transformación de la organización de las estructuras e instrumentos y la mejora de la provisión y la regulación de los servicios sociales (Plan de Equidad, 2007). Dentro de las acciones propuestas por este plan se encuentra la política de transferencia monetaria directa llamada Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE) que será una de las políticas a analizar en esta investigación (cuyo análisis se realizará de forma independiente del resto de las políticas que integran el PE).

Por otra parte, también se analizará una segunda política de igual carácter que ha convivido con AFAM-PE desde el año 2011, denominada Tarjeta Uruguay Social (TUS). Ambos programas combinados han logrado que más de 250 mil hogares en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica mejoren sus niveles de ingreso (Colombo et al., 2014). El mecanismo distributivo en AFAM-PE es una transferencia de ingreso mensual a los hogares donde viven menores de edad y/o mujeres embarazadas; que con independencia de la situación contributiva de sus integrantes, no superen un umbral de ingresos y sean vulnerables a la pobreza (Ley 18.227, 2008<sup>1</sup>). Mientras que en el caso de TUS es una transferencia monetaria realizada a una tarjeta magnética precargada con la que se pueden comprar únicamente alimentos y artículos de higiene (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2018). Esta tarjeta está dirigida a aquellos hogares en situación de extrema vulnerabilidad socioeconómica (independientemente de la edad de quienes conformen el hogar) y tiene como principal objetivo asistir a los hogares con mayores dificultades para acceder a un nivel de consumo básico de alimentos y artículos de primera necesidad.

Si bien estas políticas han tenido un efecto positivo en los niveles de ingresos de los hogares, es necesario entender si por medio de ellas se podrían nivelar otras condiciones que hacen que los individuos de un hogar difieran en términos de desarrollo con respecto a los de otro hogar (como lo son las habilidades que estos poseen y el entorno en el cual viven, por ejemplo) y determinar cuáles son las razones que fundamentan uno u otro objetivo. Por lo tanto, parece relevante complementar las investigaciones empíricas con un estudio normativo de las políticas de transferencia de ingresos. Es así que en este trabajo final de grado se analizarán AFAM-PE y TUS con el fin de comprender qué concepciones de justicia distributiva se reconstruyen como fundamento de su diseño. Análisis que considero de suma importancia, ya que al reconocer las concepciones de justicia subyacentes de estas políticas se podrán identificar sus fortalezas y debilidades normativas, las cuales al momento de la implementación pueden traducirse en facilidades y dificultades para alcanzar objetivos relacionados con los ideales de justicia centrales al gobierno o con los que forman parte de la autoconcepción de los

---

<sup>1</sup> Los artículos de la ley 18.227 que fueron utilizado para el análisis de esta investigación se encuentran adjuntos en el anexo. Oviedo, R.

ciudadanos del país. De esta forma, se podría repensar el diseño de las políticas vigentes permitiendo que estas puedan ser modificadas o complementadas con el fin de que cada vez generen escenarios de mayor justicia.

El trabajo se organizará de la siguiente manera: en la sección 2 se presentarán las políticas que se analizarán y se realizará una revisión de investigaciones anteriores acerca de políticas de transferencias directas (a nivel internacional y nacional) que fueron de apoyo para la realización de esta investigación. Seguidamente, en la sección 3 se exponen las diferentes concepciones de justicia distributiva en base a las cuales haré el análisis de ambas políticas. En la sección 4 se presentarán las hipótesis orientadoras del trabajo. Continuando con la sección 5 donde se explicará la metodología de análisis que se utilizará. En sexto y séptimo lugar, se expondrán los resultados obtenidos y las conclusiones más relevantes. Al final del trabajo, se incluyen las referencias bibliográficas y anexos.

Espero que las recomendaciones que surjan como fruto de este análisis puedan contribuir en los procesos de estudio y rediseño de las políticas de transferencias monetarias directas actuales, ya que confío que por medio de éstas se pueda construir una sociedad con aún menores desigualdades, no sólo en términos de recursos sino también en lo que refiere a la realización de los individuos como seres libres de elegir y capaces de alcanzar los objetivos que se propongan.

## 2. Antecedentes

---

### 2.1 Políticas de transferencias monetarias en Uruguay

---

Como ya he comentado, en esta investigación analizaré dos políticas de transferencias monetarias directas distintas: las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad y la Tarjeta Uruguay Social. Con el fin de entender el funcionamiento de estas políticas, en primer lugar, explicaré a grandes rasgos en qué consiste el Plan de Equidad (plan del cual surge la elaboración de las AFAM-PE) y luego entraré en detalle acerca de cada una de las políticas de transferencias que analizaré.

#### 2.1.1 Plan de Equidad

---

En el año 2007 una vez finalizado PANES, el gobierno ideó un nuevo plan denominado Plan de Equidad. En ese entonces el contexto económico y social en Uruguay era desfavorable para gran parte de la población debido a que en él existían nuevos patrones de diferenciación y/o desigualdad donde los jóvenes, las mujeres y los estratos con menores ingresos veían negados algunos de sus derechos, quedando fuera del mercado de trabajo y del acceso a bienes y servicios (Plan de Equidad, 2007). Ante aquel panorama social se concibe la elaboración e implementación de este plan, planteando como objetivo generar un sistema renovado de bienestar y asistencia social, con capacidad de atender las necesidades de los distintos segmentos sociales (Plan de Equidad, 2007).

Si bien en un comienzo estaba estipulado que este nuevo plan apuntaría a mejorar la situación de los grupos sociales más desfavorecidos, en el largo plazo la población objetivo era más amplia. Este nuevo plan incluyó una reestructuración del sistema protección social uruguayo a través de un conjunto de reformas sectoriales que involucran a toda la sociedad (tributaria, salud, educación, vivienda y hábitat, entre otras), articulándose con políticas transversales de género (Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos) y una reforma de la gestión estatal, para conseguir un nuevo sistema de bienestar y asistencia (Plan de Equidad, 2007).

#### 2.1.2 Ley de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad

---

En base a los problemas estructurales que presentaba la sociedad uruguaya al momento de la elaboración del PE se vio la necesidad de crear una Red de Asistencia Social. Esta red consistió (y consiste hasta la actualidad) en proporcionar una serie de transferencias monetarias a aquellos hogares más vulnerables como mecanismo de protección y redistribución pensando en el mediano y largo plazo. Un aspecto fundamental en la construcción de esta red fue la reformulación del sistema de asignaciones familiares llevada a cabo en el año 2008, elaborando las denominadas Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (vigentes hasta la actualidad).

Uno de los problemas estructurales que presentaba la sociedad uruguaya en aquel momento era el desbalance generacional en la pobreza (presente desde los primeros años del milenio) donde las familias con niñas y niños presentaban los peores niveles de vulnerabilidad (Plan de Equidad, 2007). A partir de esta situación se determinó cual sería la población objetivo de las AFAM-PE: hogares con menores y/o embarazadas que se encontraran en una situación de vulnerabilidad socioeconómica. Para verificar la situación socioeconómica de los hogares y comprobar si estos pueden ser beneficiarios de la

prestación, se propuso utilizar el Índice de Carencias Críticas (ICC) también utilizado en PANES. Este índice se construye en base a una serie de factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria.

Es importante tener en cuenta que las AFAM-PE son una política de transferencia monetaria directa que presenta condicionalidades, buscando estimular ciertos comportamientos por parte de los hogares<sup>2</sup> y no solamente proporcionar un monto mínimo de ingreso para ellos. Las condicionalidades exigidas por parte de las AFAM-PE son: la asistencia al sistema educativo por parte de los menores que integran el hogar y el cuidado de la salud de los mismos, junto al de las embarazadas<sup>3</sup>.

Debido a que esta política está dirigida a menores de edad (en la mayor parte de los casos) y que estos no cuentan con la autonomía suficiente para poder hacer uso del dinero brindado, quienes son atributarias de estas prestación son las mujeres responsables a cargo prioritariamente (por disposición de la ley N° 18.227)<sup>4</sup>. Esta medida se encuentra alineada con las experiencias de otros programas similares en América Latina en los cuales se ha demostrado (ya sea por disposición expresa o porque así se da en la práctica) que son las mujeres las receptoras de la asignación económica, por ser consideradas mejores administradoras de los recursos al interior del hogar. (Doc. Plan de Equidad, 2007)

El monto de las transferencias monetarias varía en función de la cantidad de menores en el hogar (que cumplen con las condicionalidades exigidas) ajustado por una escala de equivalencia<sup>5</sup>, contemplando a la vez la cantidad de menores de edad que están asistiendo a secundaria (a los cuáles se les otorga un complemento) y la cantidad de personas con discapacidad que reciben la AFAM-PE. De esta forma, el monto queda determinado según la siguiente fórmula<sup>6</sup> (cuadro 1).

**Cuadro 1:** Montos AFAM-PE, en pesos uruguayos - Actualizados al año 2018.

$$\text{Monto AFAM-PE por atributario} = (1.496,141 \times \text{cantidad de menores}^{0,6}) + (641,22 \times \text{cantidad de liceales}^{0,6}) + (\text{cantidad de personas con discapacidad} \times 2.137,36)$$

Fuente: BPS (página web).

En el caso de aquellos menores que viven en hogares de atención 24 horas del INAU el monto a recibir por el hogar será de \$1.496,14 fijo mensuales por beneficiario.

### 2.1.3. Programa Tarjeta Uruguay Social (TUS)

La segunda política que analizaré es la TUS, creada por el MIDES con el objetivo de asegurar el acceso a bienes de primera necesidad a la población en situación de vulnerabilidad socioeconómica extrema. Esta política realiza una transferencia a través de una tarjeta magnética, que habilita a los

<sup>2</sup> **Artículo 2º.** (Definiciones de hogares) (Ley N° 18.227, 2008)

<sup>3</sup> **Artículo 6º.** (Requisitos para el otorgamiento y el mantenimiento de la percepción de la prestación). (Ley N° 18.227, 2008)

<sup>4</sup> **Artículo 3º.** (Administrador o atributario de la prestación). (Ley N° 18.227, 2008)

<sup>5</sup> Las escalas de equivalencia dan cuenta de la presencia de economías de escala en el gasto (consumo) de los hogares según la cantidad de miembros del mismo.

<sup>6</sup> Los valores actualizados se encuentran en: <https://www.bps.gub.uy/3540/plan-de-equidad.html>

beneficiarios a comprar alimentos (excluyendo bebidas alcohólicas y gaseosas) y productos de higiene en los comercios adheridos al programa. Además al utilizar esta tarjeta se realiza el descuento total del IVA, que en la práctica se traduce a un incremento del monto recargado en ella.<sup>7</sup>

Este tipo de transferencia monetaria dirigida a la compra de productos de primera necesidad ya había sido implementada anteriormente en Uruguay, por ejemplo la tarjeta magnética brindada por medio de PANES, con similares características a TUS, pero con un alcance extremadamente más acotado (Amarante et al., 2009).

En el caso de TUS, pueden acceder a ella los 60 mil hogares en peor situación socioeconómica del país, siendo el MIDES el responsable de su selección basada en el ICC. El hecho de que el hogar sea beneficiario de AFAM-PE no inhabilita la posibilidad de acceder a la TUS, de hecho, la mayor parte de los hogares que acceden a la TUS también son beneficiario de AFAM-PE dada su situación de vulnerabilidad socioeconómica.

El monto cargado depende de dos variantes: la composición de los hogares (cantidad de menores de 18 años que vivan en él, si es que hay) y el valor de ICC que les corresponda (los 30 mil hogares con menor valor, acceden a un monto duplicado de la transferencia). Además, existe un complemento en el monto a recibir para aquellos hogares integrados por menores de 4 años y embarazadas. Los valores detallados se pueden ver en el cuadro a continuación (Cuadro 2).

**Cuadro 2:** Montos de TUS en pesos uruguayos - Actualizados al año 2018.

Menores en el hogar	Monto simple	Monto duplicado
0 o 1 menor	\$992	\$1984
2 menores	\$1505	\$3010
3 menores	\$1915	\$3830
4 o más menores	\$2667	\$5334
Complemento (embarazadas y menores de 4 años) = \$241		

Fuente: MIDES (página web).

## 2.2 Investigaciones empíricas previas sobre transferencias monetarias no contributivas

A continuación, presentaré los antecedentes de carácter empírico que serán tenidos en cuenta para el análisis normativo que realizaré en la sección número seis. Estos antecedentes serán separados en “Investigaciones empíricas internacionales” e “Investigaciones empíricas nacionales”. Los primeros dan un paneo general de las políticas de transferencias condicionadas en la región, mientras que los segundos presentan algunos resultados de la implementación de AFAM-PE y TUS, pertinentes para el futuro análisis.

<sup>7</sup> La información sobre el diseño de esta política se extraerá desde la página web de Presidencia y del MIDES.

### 2.2.1 Investigaciones empíricas internacionales

En esta sección presentaré brevemente la evolución de este tipo de políticas en la región y sus características, permitiéndonos entender cómo estas se han ido expandiendo y modificando. Luego comentaré algunas de las críticas que se han realizado a estas políticas, fundamentales para realizar el análisis normativo de las existentes en Uruguay.

Las políticas de transferencias monetarias no contributivas han sido analizadas en América Latina desde el momento en que empezaron a adoptarse en la región. La implementación de estas políticas comenzó a fines de la década de 1990, asumiendo principalmente la estructura de programas de transferencias condicionadas (PTC). Brasil fue el primer país en hacerlo (solamente en su distrito federal) por medio de un conjunto de programas cuya principal finalidad era entregar transferencias en efectivo a familias en situación de extrema pobreza a cambio de contraprestaciones en el área educativa (Aguar y Araujo, 2002). Luego, en 1997 se lanzó en México el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) que entregaba a las familias rurales en situación de extrema pobreza transferencias en efectivo, suplementos alimenticios y acceso a un paquete básico de servicios de salud, con la condición de que cumplieran ciertos compromisos en los ámbitos de la educación y la salud (Levy y Rodríguez, 2005). Desde ese entonces, los PTC comenzaron a ser adoptados en el resto de América Latina y el Caribe resultando ser uno de los principales instrumentos de combate a la pobreza que se han implementado durante las últimas dos décadas en la región (Cecchini y Madariaga, 2011).

La estructura básica común de los PTC consiste en la entrega de recursos monetarios (y no monetarios) a familias que viven en situación de pobreza y que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas, por ejemplo, asegurando que los niños asistan a la escuela y sean llevados a controles de salud (Cecchini, Rico y Vargas, 2014).

Hay quienes señalan que mientras las transferencias proveen un ingreso mínimo para que las familias enfrenten sus necesidades más básicas, las condicionalidades se plantean como una herramienta que ayuda e incentiva a las familias a gozar de sus derechos básicos (como lo es acceso a centros de salud y educación para menores de edad). Desde esta perspectiva las condicionalidades se plantean como una forma de remover las barreras que separan a las familias de los servicios (y por ende, del disfrute de derechos fundamentales) básicamente por los costos directos e indirectos que genera para ellas, buscando en última instancia impactar sobre variables claves del desarrollo humano (Courtoisie, Marsiglia y Rossel, 2014). Las condicionalidades forman una parte importante dentro del diseño de las políticas de transferencias, ya que partiendo de la imposición de ellas el tipo de política puede cambiar, pasando de ser una transferencia con fines únicamente económicos (atacando la pobreza en términos de ingresos, en el corto plazo) a ser una herramienta para incentivar ciertos comportamientos. Por este motivo, las condicionalidades serán tenidas en cuenta al realizar la evaluación normativa de las AFAM-PE y TUS.

Los PTC han tenido una rápida expansión e institucionalización en la última década a nivel regional como resultado de los efectos positivos que han generado en distintas sociedades, por lo que hoy en día representan una de las máximas expresiones del enfoque del Manejo Social del Riesgo<sup>8</sup>, en el que se basan numerosas políticas sociales (Bentancor, 2015). Si bien estos planes comparten una estructura común, dependiendo de cada país y de su realidad social se han encontrado variantes

---

<sup>8</sup> Desde este punto de vista, la protección social se concibe como aquellas intervenciones públicas que permiten “asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza” (Holzmann, Jorgensen, 2000, p. 4).

significativas en su concepción y diseño, incluso en los ámbitos de cobertura y operación (Cecchini y Madariaga, 2011). Estas variaciones corresponden a intenciones de mejorar situaciones particulares consideradas de emergencia dentro de cada sociedad (como, por ejemplo, la pobreza monetaria, niveles de nutrición y cuidado de la salud, asistencia a centros educativos, entre otras). Debido a esta variabilidad surge la necesidad de realizar análisis normativos independientes de cada plan, pues no se podría realizar un único análisis para todos en general.

Estas diferencias en los diseños de cada PTC han generado que los resultados obtenidos por ellos sean heterogéneos entre los distintos países en donde han sido aplicados; aunque existen algunos resultados compartidos entre la mayoría de ellos como: la aportación de medios de subsistencia para sectores tradicionalmente excluidos, mejoras tanto en niveles de asistencia a instituciones educativas como en la atención a la salud y nutrición, junto a una mayor capacidad de las mujeres de tener recursos propios<sup>9</sup> (Bentancor, 2015; Villatoro, 2005).

Por otra parte, a nivel regional la exigencia de contraprestaciones se ha traducido en una mayor aceptación por parte de la opinión pública, fortaleciendo la aplicación de estos planes<sup>10</sup> (Bentancor, 2015).

A pesar de los efectos positivos comentados anteriormente los PTC también han sido criticados, por ejemplo, acerca de la existencia de condicionalidades. Especialmente desde una perspectiva de derechos se ha advertido que una fijación demasiado estricta en las condicionalidades puede generar una distinción poco afortunada entre “*pobres merecedores y no merecedores de asistencia*”, lo que choca con el principio de universalidad de los derechos y violaría derechos humanos básicos en relación al aseguramiento de un nivel mínimo de vida (Naciones Unidas, 2009).

Otra crítica realizada a los PTC surge del concepto de “*ficción económica*” planteado por Barba y Valencia (2011). Según estos autores, dentro del diseño de estas políticas los individuos fueron pensados como piezas del mercado las cuales cuentan con un “capital humano” que debe ser desarrollado para lograr una inclusión plena en una sociedad que tiene un lugar reservado para ellos. Este sería un discurso que ingenuamente supone que los individuos sanos, mejor alimentados y escolarizados podrán enfrentar el mercado sin problemas, sin tener en cuenta las relaciones con el entorno y sus restricciones económicas; a pesar de que en la actualidad se ha constatado que una mayor educación no tiene un efecto lineal en el aumento del ingreso monetario (Villatoro, 2005). La calidad de la educación que se reciba, la rentabilidad de la educación y el desempleo hacen que los años de educación no se traduzcan esencialmente en un nivel de ingresos mayor. Por ejemplo, al evaluar los resultados de Oportunidades (PTC de México) se detectó que el programa ha tenido un impacto limitado en la movilidad ocupacional intergeneracional desde su implementación. Más allá de que este plan logró aumentar el nivel educativo de sus destinatarios, la falta de oportunidades productivas y laborales (especialmente en áreas rurales) no permitieron mejorar significativamente la condición social de los mismos (Bárcena y Tinoco, 2014).

Lo relevante de la crítica acerca de la “*ficción económica*” para esta investigación es que en ella se puede abstraer una idea acerca del tipo de sujeto subyacente que existe en el diseño de las PTC, lo cual será fundamental al momento de realizar el análisis normativo para poder entender cuáles son las concepciones de justicia que se reconstruyen de AFAM-PE y TUS.

---

<sup>9</sup> En general estos Programas priorizan el cobro de la transferencia por parte de las mujeres.

<sup>10</sup> “Al surgir inquietudes políticas sobre posibles riesgos morales y problemas de dependencia de la asistencia social como tema de relevancia en un país, los diseñadores de políticas y autoridades han propuesto en ocasiones la inclusión de condiciones en los programas de transferencia de ingresos con el fin de que hacerlos políticamente más aceptables” (Banco Mundial, 2007, p. 39).

## 2.2.2 Investigaciones empíricas nacionales

En esta sección comentaré algunos de los resultados de la implementación de AFAM-PE y TUS obtenidos en diferentes investigaciones. En el caso de AFAM-PE, consideraré la evaluación de impacto cuantitativa realizada en base a la Encuesta de Seguimiento de AFAM (ESAFAM) y a los registros administrativos del SECLI (Bérgolo, Dean, Perazzo y Vigorito, 2016). Mientras que en el caso de TUS me basaré en los resultados obtenidos en una evaluación de carácter cualitativo que busca conocer las percepciones sobre el programa por parte de comerciantes, beneficiarios y no beneficiarios (Aguerre et al., 2014).

Por medio de estas investigaciones podremos conocer los efectos que han tenido estas políticas, los cuales serán retomados al elaborar las conclusiones del trabajo. Ya que, si bien al realizar el análisis normativo únicamente me basaré en el diseño de las mismas, al elaborar las conclusiones contemplaré las diferencias (en el caso de que existan) entre las concepciones de justicia que se reconstruyen de sus diseños y lo que efectivamente reflejan al momento de ser implementadas.

A continuación, detallaré los resultados obtenidos por las AFAM-PE en: salud, educación, niveles de ingresos y condiciones de vivienda, que son las variables en donde se podría esperar que el programa tuviera efecto.

Con respecto a la salud no se han encontrado efectos significativos (Bérgolo et al., 2016), esto se puede asociar a que la condicionalidad con esta variable apunta sobre todo a impactar en la tenencia del carné de salud, que ya era de elevado alcance a nivel nacional. Esto se debe en gran parte a su obligatoriedad (desde 1978) y a la existencia de otras normativas como por ejemplo el requisito de la presentación del mismo al momento de inscripción en jardín de infantes y al ingreso de cada año escolar (Bérgolo et al., 2016). Por otra parte, en relación a la salud tampoco se encontraron efectos significativos en los niveles de nutrición de los beneficiarios (Bérgolo et al., 2016). En base a estos resultados, se podría poner en cuestión la efectividad del diseño en relación a la condicionalidad de salud exigida.

En lo que refiere a los niveles de educación se evidenció un impacto positivo y significativo del programa en los niveles de asistencia a la enseñanza media del total de los jóvenes en el tramo 13 a 17 años, tanto en varones como niñas, siendo mayores en el primer caso<sup>11</sup>. A pesar de este efecto positivo, cabe destacar que hasta el momento el mismo no ha sido suficiente para nivelar los niveles educativos promedio de los hogares beneficiarios con los no beneficiarios, por lo que se requerirían de otras acciones complementarias a estas transferencias monetarias para lograrlo (Dean y Vigorito, 2015).

Con respecto al nivel de ingresos, si se analiza el peso del monto transferido por AFAM-PE en relación al ingreso per cápita de los hogares beneficiarios éste se ubica en 22,8% entre los hogares en situación de indigencia y entre el 15,9% y el 6,3% en el 15% de la población con menores ingresos, lo que demuestra un impacto relevante en la reducción de la indigencia y uno moderado en los niveles de pobreza (Dean y Vigorito, 2015). Sin embargo, al observar los resultados obtenidos por Bérgolo et al. (2016) vemos que según su análisis no existirían efectos significativos sobre el nivel de ingresos, resultado que podría ser explicado por la presencia de una subdeclaración de ingresos por parte de los postulantes, tal como se comenta en dicho antecedente. Debido a la diferencia entre estos resultados no lograré concluir acerca del efecto de la AFAM-PE sobre los ingresos totales de los hogares.

---

<sup>11</sup> En relación a la educación primaria no se evidencian cambios significativos, dadas las altas tasas de asistencia en el ciclo primario, generalizadas en el país hace varias décadas.

Con respecto a las condiciones de las viviendas de los hogares beneficiarios, si bien se ha encontrado evidencia de que estas han mejorado de forma significativa en algunos aspectos (por ejemplo, cambios en los materiales constructivos), son muy pocos hogares que han logrado realizar cambios de mayor escala en sus viviendas (por ejemplo, incrementar la cantidad de dormitorios). Esto posiblemente se debe a que involucre un monto de recursos considerablemente mayor que el relativo a los arreglos (Bérgolo et al., 2016).

Por otra parte, si bien uno de los objetivos de esta política es generar las condiciones necesarias para que niños y adolescentes, una vez llegados a su adultez puedan insertarse al mercado laboral de forma eficiente (y así poder alcanzar un estilo de vida mejor que en el que crecieron) este efecto aún no se ha podido testear debido a que aún es muy reciente.

A continuación comentaré los efectos de TUS que como expresé en la introducción de esta subsección, se basarán en los resultados cualitativos obtenidos por Aguerre et al. (2014).<sup>12</sup> A partir de esta investigación tomaremos en cuenta únicamente dos de las percepciones de los beneficiarios acerca de TUS detectadas, por ser estas las que considero pertinentes para el presente análisis.

La primera es acerca del monto transferido, el cual algunos comentan que no es suficiente para cubrir todos los gastos del hogar pero que sí les es de gran ayuda, mostrándose agradecidos de poder recibirla, indicando en su mayoría que no podrían cuestionarla (o exigir más) dado que se trata de un beneficio.<sup>13</sup> Esta opinión me lleva a cuestionar si TUS podría estar impulsando el desarrollo y autonomía de las personas o si simplemente cumple la función de brindar medios de subsistencia, idea que será recogida más adelante al cuestionar los resultados del análisis normativo.

En segundo lugar, considero importante resaltar que algunos de los beneficiarios entrevistados en la investigación de Aguerre et al. (2014) señalaron sentirse discriminados en los comercios en donde compran con la tarjeta; ya sea por un incremento en los precios o por el tipo de trato recibido por los comerciantes.

Estos resultados cuantitativos y cualitativos sobre ambas políticas serán tenidos en cuenta una vez finalizado el análisis normativo, con el fin de cuestionar si el diseño de estas políticas podría ser complementado de alguna forma para generar una sociedad aún más igualitaria.

## 2.3 Investigaciones normativas previas sobre transferencias monetarias no contributivas

---

Las investigaciones de carácter normativo son poco frecuentes en la disciplina económica, por este motivo son escasas las investigaciones de este estilo acerca de políticas de transferencias monetarias directas. En esta sección presentaré tres análisis normativos relevantes para la elaboración del presente.

El primer antecedente es la investigación realizada por Santibáñez (2005) sobre Chile Solidario (PTC dirigido a la población en extrema pobreza, creado en el 2004). Si bien el autor analiza de forma completa el diseño de esta política, pone especial atención en la forma de selección de los hogares beneficiarios de las transferencias. Esta selección se realiza en base a un puntaje de calificación socioeconómica (que presenta similitudes con el ICC, utilizado para la elección de beneficiarios de AFAM-PE y TUS en Uruguay). Santibáñez (2005) explica que debido al carácter multidimensional del

---

<sup>12</sup> Evaluación cualitativa llevada a cabo por el equipo técnico de evaluación de la DINEM.

<sup>13</sup> Debido a que la encuesta fue realizada por DINEM, es posible que los beneficiarios se sintieran inclinados a no decir todo lo que piensan sobre TUS.

instrumento que se utiliza para la selección de los beneficiarios (el cual incluye condiciones habitacionales, nivel educativo y situación laboral del hogar) Chile Solidario presentaría como fundamento algunos principios de justicia relacionados con el enfoque de las capacidades propuesto por Amartya Sen

La estrategia metodológica de esta investigación resulta conveniente al momento de identificar qué es lo que busca igualar esta política por diseño, ya que al revisar la forma de selección de los beneficiarios se puede entender cuáles son las variables que la política considera determinantes para el desarrollo de los individuos y en las cuales procura intervenir para generar una sociedad más igualitaria, estrategia que será utilizada en el presente análisis.

El segundo análisis de carácter normativo relevante para la presente investigación es el realizado por Burstin et. al (2010) en el cual se operacionalizan los conceptos de *preferencias adaptativas* y *autonomía del individuo*<sup>14</sup> para el caso uruguayo, trabajo que hasta aquel momento no se había realizado y que en la actualidad continúa siendo atípico como tema de investigación. La forma de operacionalización de estos conceptos me ayudará en el presente análisis a identificar la modelización de sujeto subyacente de las políticas de transferencias monetarias directas que analizaré. Trabajo que será fundamental para comprender qué concepciones de justicia distributiva se reconstruyen a partir de cada una de ellas.

Por último, el tercer análisis normativo que presentaré será el antecedente principal de esta investigación dado que es el único análisis de este carácter acerca de una política de transferencia monetaria directa uruguaya puntualmente. Este análisis fue realizado por Fascioli y Reyes (s.f) con el objetivo de identificar qué concepciones de justicia distributiva se reconstruyen del diseño de AFAM-PE. La estrategia utilizada para lograrlo implicó definir cinco criterios centrales y comunes a las diversas concepciones de justicia y aplicarlos en el estudio del diseño de la política. Estos criterios (algunos de los cuales serán definidos y utilizados más adelante) son los de *variable focal*, *criterio distributivo*, *tipo de recurso distribuido*, *concepción de sujeto implícita* y *existencia de condicionalidades*. Por medio del análisis de estos criterios se evidenció que en el diseño de AFAM-PE se reconstruyen principios de justicia distributiva de distintas concepciones de justicia, siendo el *enfoque de capacidades* ideado por Amartya Sen el que resultó tener sus principios de justicia más alineados a los fundamentos de esta política.

Este antecedente será muy importante para la realización de la investigación presente por dos razones. La primera es que utilizaré una metodología de análisis similar a la que en él se utilizó, realizando el análisis normativo (tanto de AFAM-PE como de TUS) por medio del entendimiento de cuatro de los criterios utilizados en esta. Y la segunda razón, es que sus conclusiones serán tenidas en cuenta al realizar el análisis de AFAM-PE.

Por otra parte, con respecto al análisis normativo de TUS cabe destacar que hasta el momento no se ha realizado ninguna investigación de este tipo, por lo que los resultados obtenidos en éste trabajo de grado serán los primeros en dar a conocer cuáles podrían ser las concepciones de justicia distributiva que se reconstruyen de su diseño.

---

<sup>14</sup> Ambos conceptos se ampliarán en el teórico (sección 3).

### 3. Marco Teórico

---

Para lograr identificar cuáles son las concepciones de justicia distributivas que se reconstruyen del diseño de AFAM-PE y TUS será necesario en primer lugar conocer cada una de estas concepciones y comprender qué noción de justicia existe en ellas. Así como también, se deberán conocer algunas críticas realizadas a estas concepciones, dando cuenta de posibles escenarios de injusticia invisibilidades dentro ellas.

En esta investigación se tendrán en cuenta cinco de las concepciones de justicia distributivas que resultan más relevantes dados los antecedentes considerados: el *Utilitarismo*, el *Libertarismo*, el *Liberalismo Igualitario* propuesto por John Rawls, el *Enfoque de Capacidades* y el de *Igualdad de Oportunidades* (la propuesta de Roemer).

Lo que define a las concepciones de justicia distributivas como tales es el fundamento normativo que estas tienen en común: el respeto a la igual dignidad de las personas<sup>15</sup>. Esta idea es fruto del pensamiento ilustrado en la edad moderna y ha configurado nuestra autocomprensión como seres a los que se les debe un igual tratamiento, postulándose como un ideal normativo irrebutable de las sociedades contemporáneas (Pereira, 2014). Si bien todas estas concepciones presentan el fundamento normativo comentado anteriormente difieren en la interpretación que realizan acerca de cómo se ha de lograr esta igualdad.

Para presentar cada una de las concepciones se tendrán en cuenta principalmente el análisis normativo realizado por Fascioli y Reyes (s.f) y los abordajes conceptuales llevados a cabo por Gustavo Pereira (2014) y Roberto Gargarella (1999). Es pertinente comentar que estos trabajos han basado sus metodologías de análisis en elementos provenientes de algunas obras centrales de la filosofía social y política como son la "Teoría de la Justicia" de Rawls (1971), la conferencia Tanner dictada por Sen "¿Igualdad de qué?" (1980) y "Motivation, Agency and Public Policy" de Julian Le Grand (2003). De estos diversos antecedentes se obtendrán las categorías analíticas con las que se reconstruirán los elementos claves de cada concepción de justicia distributiva. Estas categorías, ya mencionadas en el apartado anterior, son las siguientes: variable focal, criterio distributivo, concepción de sujeto implícita y lo que se distribuye.

El primer criterio es la variable focal, la cual pretende responder a la pregunta ¿igualdad de qué? buscando determinar cuál es la base de información más adecuada para evaluar si un estado de cosas es más o menos justo (o igualitario) que otro. El segundo es el criterio distributivo, que se define como el criterio normativo que justifica la aplicación del mecanismo distributivo que se utiliza para lograr un escenario más justo (o igualitario). Por otra parte, la concepción de sujeto implícita da a conocer cuál es la idealización de sujeto que realiza la teoría modelizando cómo este se comporta dentro de la sociedad. Y el último criterio se define como la propuesta que realiza la concepción de justicia acerca de qué se debería distribuir para lograr una sociedad equitativa y justa.

---

<sup>15</sup> Se define a la dignidad como la base normativa que permite asegurar la igualdad entre las personas.

### 3.1 Utilitarismo

---

La primera concepción de justicia distributiva que presentaré será el Utilitarismo, doctrina fundada a fines del siglo XVIII por Jeremy Bentham. Esta teoría afirma que la mejor acción desde un punto de vista ético y moral es aquella que produce la mayor utilidad para el mayor número de individuos involucrados, definiendo “utilidad” en términos de bienestar de los individuos como la suma de los placeres que resultan de una acción, menos el sufrimiento de cualquier persona involucrada en dicha acción (Gargarella, 1999).

Según el Utilitarismo el escenario más justo será aquel en donde se maximice la utilidad promedio del total de las personas, definiendo como variable focal a la utilidad de las personas y como criterio distributivo su maximización para el mayor número de individuos. En pocas palabras, para que una acción distributiva genere una situación de mayor justicia en términos utilitaristas esta debe mejorar la utilidad global.

Para entender la propuesta de qué se debe distribuir según la corriente Utilitarista, en primer lugar, debemos entender a la “utilidad” como un tipo de medida que asigna valor a los recursos, comprendiendo que estos son valiosos y deseados en tanto que producen utilidad. Por lo que no es posible generar condiciones para una sociedad más justa o más feliz exclusivamente a través de medios tales como el ingreso, bienes primarios o recursos, si éstos no se encuentran conectados con el nivel de utilidad o bienestar que producen (siendo esta una valoración subjetiva de cada individuo). Por lo que ante la interrogante de qué se debería distribuir para generar mayor felicidad o justicia en la sociedad según esta teoría, la respuesta es que se podrá distribuir cualquier tipo de bienes o recursos siempre y cuando estos funcionen como medios para mejorar la utilidad de quienes los reciben.

A continuación, presentaré una de las críticas realizadas al Utilitarismo, la cual será útil para reconocer la concepción de sujeto implícita en su propuesta. Al analizar los fundamentos utilitaristas es sencillo interpretar que en esta teoría la vida de las personas se reduce a la satisfacción de sus preferencias (Sen, 2009). Por lo que en ella el sujeto se define como un *homo economicus*<sup>16</sup> (o individuo egoísta racional) aplanando la noción de sujeto autónomo entendido como persona moral, reduciendo la racionalidad práctica a una optimización de medios afines; suponiendo a éste como un individuo auto-interesado, que persigue únicamente su propio interés y opera bajo esa lógica estratégica (Pereira, 2014).

### 3.2 Libertarismo

---

La segunda concepción de justicia que consideraré en el análisis es el libertarismo, en particular, la versión presentada por Robert Nozick (1974) en "Anarquía, Estado y Utopía". Esta teoría define y toma como centro de la discusión la libertad individual (Pereira, 2014), promoviendo que cada individuo tenga pleno derecho de la propiedad sobre sí mismo y en consecuencia posea el derecho a utilizar según su libre arbitrio sus propios talentos o tomar cualquier tipo de decisión en lo que refiere a su persona (siempre y cuando esta no atente contra otros individuos). Por otra parte, esta doctrina entiende que la propiedad de cada individuo sobre sí mismo debe ser complementada para sustentar una vida, por lo que también define la propiedad de objetos externos (Pereira, 2014). El Libertarismo

---

<sup>16</sup> Término proveniente de latín, cuyo significado es hombre económico. Concepto utilizado en la escuela de economía neoclásica, para modelizar el comportamiento humano. Entendiendo al individuo como un ser racional que responde siempre de forma óptima ante estímulos económicos, lo cual lo lleva a maximizar sus resultados.

cataloga como legítimo propietario de un bien a quien lo haya adquirido por medio de una transacción voluntaria con la persona que anteriormente era la legítima propietaria, o si lo creó a partir de sus propios talentos o por medio de los bienes ya adquiridos legítimamente con anterioridad.

En base a los fundamentos de esta doctrina se establece como **variable focal** los derechos fundamentales de los individuos también conocidos como *libertades negativas* (el derecho a la vida, la libertad individual y la propiedad privada, entre otros). El **criterio distributivo** sería entonces la reducción de toda interferencia estatal y social en la libertad individual. La justificación de este criterio surge del entendimiento de que lo más valioso es el respeto por la autopropiedad y la propiedad privada (defendiendo el hecho de que cada uno sea dueño de sí mismo y de aquellos bienes propios que pudo conseguir por medio de sus talentos y esfuerzos).

Las instituciones requeridas para cumplir con las exigencias libertaristas no son más que un Estado que asegure el respeto de los derechos de propiedad y la represión de las transacciones fraudulentas, rechazando el resto de las funciones que pueda realizar (ya sea una política cultural o el cobro de impuestos que vayan más allá de los requeridos para garantizar el sistema judicial y el sistema policial). De esta forma el Libertarismo propone que **no se realice ningún tipo de distribución de bien o recursos por parte del Estado**, imponiendo que sea el mercado la única institución por medio de la cual sean distribuidos.

Esta teoría al igual que la Utilitarista **considera que los sujetos** son auto-interesados y actúan racionalmente, maximizando su utilidad en cada decisión que toman (definidos como *homo economicus*).

### 3.3 Liberalismo igualitario de John Rawls

Esta es una teoría de justicia distributiva basada en la igualdad de medios y el aseguramiento del ejercicio de las libertades de los individuos, conocida también como “Justicia como equidad”. En ella se considera como justa la asignación de un conjunto objetivo de bienes y recursos que permite garantizar la autonomía y la dignidad de todos (Gargarella, 1999; Pereira, 2014), teniendo como **variable focal** a estos bienes y recursos denominados *bienes primarios*.

Según Rawls (1971) la autonomía no es exclusivamente compatible con el capitalismo radicalmente desregulado (a diferencia de lo que plantea el libertarismo), por lo propone la elaboración de un sistema económico-social en el que se realice una transferencia de recursos de los más favorecidos a los menos aventajados. Para entender cuáles son los **bienes que esta teoría propone que sean distribuidos**, es necesario conocer el concepto de *bienes primarios* introducido por John Rawls (1971). Estos bienes fueron definidos como los necesarios para que cualquier persona moral pueda ejercer sus capacidades y en consecuencia ser un ciudadano evitando así la subjetividad al momento de la distribución (a diferencia de la teoría utilitarista). Los *bienes primarios* se encuentran divididos en dos tipos: *naturales* y *sociales*. Los *bienes primarios naturales* hacen referencia a la dotación natural de las personas (como por ejemplo: la salud y los talentos) mientras que los *bienes primarios sociales* se refieren a: libertades básicas (libertad de pensamiento, conciencia, asociación, integridad de la persona y libertades políticas), libertad de movimiento y de elección de ocupación, poderes y prerrogativas de las funciones (o puestos de responsabilidad), renta y riqueza, y por último, bases sociales que fomenten el autorrespeto. El bien primario de las bases sociales del autorrespeto es el más importante para Rawls, porque es el que permite que cada persona pueda ser reconocida por su propia valía, hecho clave para que puedan ejercer sus capacidades como persona moral (Pereira, 2014).

Según esta teoría las instituciones tienen una incidencia directa únicamente sobre los *bienes primarios sociales* y por medio de la distribución de ellos el Estado puede generar una sociedad más

justa. La **forma en la cual se plantea que el Estado intervenga** está basada en la condición de información parcial que poseen los individuos en la *posición original*, mecanismo hipotético que remeda las versiones clásicas del contractualismo a partir de la cual surgen *los principios de justicia* propuestos por Rawls (1971).

El desconocimiento o velo de la ignorancia en la *posición original* es un recurso artificial utilizado por el autor, el cual plantea que al momento de elegir cómo se distribuirán los *bienes primarios sociales* los individuos no conocen su estatus social ni su suerte en la distribución de activos y habilidades naturales, pero sí la estructura general de la sociedad (Gargarella, 1999; Rawls, 1971). En esta situación, dado que el individuo desconoce su propia posición social este no tendría incentivos a privilegiar una determinada clase social, sino que desarrollaría un esquema de justicia donde todos los individuos sean tratados equitativamente. De esta forma surgen los siguientes *principios de justicia*:

1- Cada persona tiene el mismo derecho irrevocable a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos. (Rawls, 2002)

2- Las desigualdades sociales y económicas tienen que satisfacer dos condiciones: en primer lugar, tienen que estar vinculadas a cargos y posiciones abiertos a todos en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades; y en segundo lugar, las desigualdades deben redundar en un mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad (el principio de diferencia). (Rawls, 2002)

Estos principios operan bajo una prioridad lexicográfica por lo que el primer principio es previo al segundo, así como en el segundo principio *la igualdad equitativa de oportunidades* es previa al *principio de diferencia*. En virtud de esto, la aplicación de un principio dependerá de la plena satisfacción de los principios previos.

Estas propuestas logran tener sentido debido a la **idealización de sujeto** que existe por detrás de esta teoría, la cual es distinta a la de las concepciones de justicia presentadas anteriormente. Según Rawls los individuos son seres autónomos, entendiéndolo a la *“autonomía”* como una ampliación de la idealización del sujeto auto-interesado, la cual incorpora la posibilidad de articular los planes vitales propios con los de los otros individuos. Un individuo con autonomía tiene la capacidad de gobernar su conducta por leyes que van más allá de su interés egoísta, permitiéndole llevar adelante sus metas sin impedir a los demás hacer lo mismo (Pereira, 2014).

A continuación, presentaré una de las críticas realizadas a esta teoría que considero relevantes para entender una de las principales debilidades de la propuesta rawlsiana. Esta trata sobre la definición de individuos “menos aventajados” que se realiza en esta teoría, la cual se hace en términos de ingresos<sup>17</sup> sin tener en cuenta que existen otros tipos de diferencias entre individuos que generan desigualdades (Sen A, 2009) como el género, la mayor o menor fortaleza física, los talentos o las discapacidades.

### 3.4 Enfoque de capacidades

Esta teoría fue elaborada por Amartya Sen teniendo en cuenta las críticas que se le han realizado a las teorías presentadas anteriormente (de las cuales algunas Sen ha sido autor). Por medio de esta

<sup>17</sup> Este criterio ha sufrido modificaciones en la obra de Rawls aunque su última formulación reafirma el parámetro del ingreso que ya había sido presentado en Teoría de la justicia (1971).

teoría el economista indio busca presentar una mejor perspectiva de las ventajas individuales que la expresada por Rawls en la Teoría de la Justicia en torno a los bienes primarios.<sup>18</sup>

En esta concepción de justicia distributiva la **variable focal** serán las *capacidades* por medio de las cuales cada individuo puede llevar a cabo el plan de vida que crea mejor. Las *capacidades* son definidas como las distintas combinaciones alternativas de lo que una persona puede hacer o ser (Sen, 1980) entre ellas: estar bien nutrido, escribir, leer o tener la capacidad de vivir con otros en sociedad (ampliando la propuesta de igualar únicamente las necesidades básicas). Según esta concepción de justicia el tratamiento igualitario de las personas se alcanza cuando la distribución se realiza con el objetivo de asegurar un conjunto de capacidades que permitan a los afectados alcanzar aquello que es valioso para cada quien, expandiendo de esta forma su libertad real (Pereira, 2014).

Sen afirma que para que las personas puedan transformar los mismos medios en diferentes *funcionamientos* o logros, estas personas deben diferir en el desarrollo de sus capacidades (Pereira, 2014). Por este motivo propone que las posiciones individuales no sean evaluadas por los recursos que las personas poseen (como se plantea en otras teorías), sino por la libertad que los individuos tengan de elegir entre distintas formas de vida (Pereira, 2014). En base a este criterio, plantea que **la distribución se debe realizar** apuntando a consolidar el desarrollo de algunas capacidades consideradas como básicas, en particular en aquellos sujetos que sufren de privaciones significativas. Esto puede alcanzarse, en parte, **distribuyendo bienes y servicios** que cumplan la función de potenciar las capacidades de los individuos (por ejemplo, el acceso a alimentos básicos de una dieta saludable, el acceso a la salud, o a la educación). Algunos autores han calificado la propuesta de Sen como participando de lo que se conoce como *suficientarismo*: es decir la idea de que una sociedad justa debe garantizar a cada persona el acceso efectivo a un paquete de capacidades suficiente para pararse como un igual frente a otros durante el transcurso de una vida (Anderson, 2015).

Con respecto a la **concepción de sujeto**, dentro de esta teoría nos encontramos con un modelo de individuo que se relaciona y es influenciado por el entorno (descartando la idea de que sea un ser racional puramente egoísta, como lo era el *homo economicus*). Sen (1999) define a los sujetos como *agentes*, planteando por medio del concepto de *agencia* la idea de que estos no son solamente guiados por su propio bienestar. Se entiende que cada individuo puede proponerse metas sociales que no le proporcionen necesariamente bienestar personal, como por ejemplo la independencia de su país o la prosperidad de su comunidad. Además, cada individuo presenta *libertad de agencia*, lo que quiere decir que cada uno puede ser o hacer aquello que tiene razones para valorar (Sen, 1995). Esta idea genera que no sea posible definir un sólo tipo de meta concreta para los sujetos lo cual complejiza el entendimiento de la idealización de sujeto implícita en la teoría, pero que a grandes rasgos podríamos definir como individuos libres y morales.

A continuación, mencionaré dos críticas realizadas a este enfoque que resultan interesantes para el análisis que llevaré adelante en la sexta sección. La primera se basa en la sensibilidad que presenta esta teoría ante la *variabilidad interpersonal*, dado que Sen no plantea ningún criterio normativo para identificar que sería relevante y que no. Es por este motivo que se corre el riesgo de caer en cierto relativismo al momento de decidir si un aspecto en el que dos personas difieren es relevante o no (Pereira, 2014). Por ejemplo, dos personas pueden diferenciarse en su propensión a la enfermedad o en su metabolismo y ser estos aspectos considerados relevantes para la teoría de justicia, pero de ninguna manera lo serían las distintas capacidades para desempeñar un deporte o una profesión. Por esta razón se plantea la necesidad de encontrar una limitación a la variabilidad interpersonal. Ante esta crítica, es interesante presentar la lista de capacidades básicas para el desarrollo propuesta por Martha

---

<sup>18</sup> Información que dio a conocer en la presentación que hizo en la Universidad de Stanford, en el Ciclo Tanner sobre los valores humanos en 1979, por medio de la conferencia “¿Igualdad de qué?”, publicada posteriormente, en 1980.

Nussbaum<sup>19</sup> elaborada con el fin de proponer un cierto criterio contrafáctico para orientar a los gobiernos y Estados.

La segunda crítica que se le realiza a Sen, es la falta dentro de su teoría de un criterio que le permita distinguir entre las preferencias irracionales o no autónomas (preferencias adaptativas) de aquellas que simplemente son parte de su planificación del carácter<sup>20</sup> (Pereira, 2014).

### 3.5 Enfoque de igualdad de oportunidades (la propuesta de Roemer)

Este enfoque surge como resultado de algunas de las críticas realizadas a los principios de justicia distributiva planteados en otras teorías, tales como el criterio de distributivo y concepción de sujeto presentado en el enfoque de las capacidades y el criterio de igualdad de medios expuesto en la justicia como equidad de Rawls.

El enfoque de igualdad de oportunidades consiste en términos generales en garantizar igualdad de acceso a aquello que se considera relevante para alcanzar los fines vitales. En base a esta teoría surgen una variedad de propuestas entre ellas la del economista estadounidense John Roemer, la cual se podría entender como una versión más comprehensiva de la igualdad de oportunidades (Pereira, 2014).

Esta propuesta plantea que se deberían nivelar las diferencias existentes entre los individuos que compiten por las posiciones disponibles en la sociedad de tal manera que todos aquellos que tengan un mismo potencial puedan hacerlo en igualdad de condiciones (Roemer, 1998). Esta idea surge a partir del entendimiento de que existen algunas circunstancias de las que los individuos no son responsables y que a pesar de ello afecta sus posibilidades de lograr los objetivos que persiguen.

A partir de esta breve descripción de la propuesta de Roemer podemos encontrar la **variable focal** de la misma, definida como *oportunidades de acceso a la ventaja*, entendiéndose esto como las condiciones de partida de los individuos en base a las cuales éstos logran desarrollarse de distintas formas.

Si distinguimos, como hace Roemer, entre recursos internos (familia, genes, barrio) y recursos externos (escuelas, profesores, libros), entonces igualar las oportunidades podría entenderse como compensar el déficit de recursos internos con recursos externos (Pereira, 2014) **siendo estos los únicos medios que pueden ser distribuidos.**

La **distribución se realizará a quienes se encuentran en una situación de desventaja** (Roemer, 1998) brindándole apoyo por medio de recursos que son necesarios para alcanzar una vida próspera en una etapa inicial de sus vidas, como por ejemplo la educación. Además, esta

---

<sup>19</sup> Presentada de forma esquematizada en el anexo de la investigación.

<sup>20</sup> Los procesos de adaptación de las preferencias de los individuos al conjunto de oportunidades pueden ser clasificados en preferencias adaptativas y planificación del carácter. En el primer caso como ya he mencionado la adaptación a las oportunidades que se tiene surge como respuesta inconsciente a la frustración de no poder alcanzar opciones que vayan más allá de tales oportunidades. En el segundo caso la respuesta a la frustración es consciente. Un clásico ejemplo de preferencias adaptativas es el deseo de mantener el tipo de relación patológica que presentan algunas mujeres que son víctimas de violencia de género. Un ejemplo de planificación del carácter es alguien que ajusta conscientemente su régimen de entrenamiento físico a las posibilidades de su edad (Elster, 1988).

propuesta establece que realizar una distribución de recursos no es suficiente, sino que es necesario garantizar que el uso de los mismos conduzca efectivamente a los logros que se esperan.

Para Roemer los resultados que alguien obtiene dependen tanto de las circunstancias como del esfuerzo, y por medio de la igualdad de oportunidades se busca solamente compensar el terreno de las circunstancias (Pereira, 2014). Por lo que según Roemer, el esfuerzo resulta ser un factor justificado normativamente para la diferenciación, entendiendo que dos personas con idénticas circunstancias pueden obtener resultados distintos, pero sólo en función del esfuerzo que dedican a alcanzar ciertas metas.

Las diferencias de esfuerzo son vistas por Roemer como instancias de elección autónoma y no como consecuencia de las circunstancias que afectan a las personas. Esta idea nos lleva a conocer la **concepción de sujeto** que existe dentro de la teoría, la cual entiende a los individuos como sujetos que son influidos por las condiciones de su entorno pero que actúan de forma autónoma en lo que refiere a las elecciones que toman por sí mismos. De esta forma se idealiza al sujeto como un individuo con reducida vulnerabilidad (Pereira, 2014) atribuyéndole un grado significativo de responsabilidad acerca de la condición en la cual puede encontrarse, similar a la idealización de sujeto subyacente del liberalismo igualitario de Rawls.

La igualdad de oportunidades tiene como principal virtud el presentar una guía para la aplicabilidad que puede conectar con varias teorías de justicia distributiva, por ejemplo, el intento de garantizar la ventaja compensando las posibilidades de transformar recursos eficientemente en logros es conectable con el enfoque de capacidades (Pereira, 2014). Sin embargo, la propuesta de Roemer ha recibido varias críticas, de las cuales presentaré algunas a continuación.

El primer cuestionamiento es acerca de la igualación de oportunidad no dinámica, dado que esta concepción de justicia postula que debe existir un “punto de partida” igualitario, pero no plantea una aplicación diacrónica de igualdad de oportunidades (Pereira, 2014). En base a ello, parecería que la propuesta de Roemer nos dice que una intervención diacrónica no sería necesaria luego de la igualación inicial, lo cual puede ser reconocido como una debilidad dado que a lo largo de la vida de las personas pueden reaparecer circunstancias que no estén bajo su control y que afecten severamente las posibilidades de llevar adelante un plan vital.

Una segunda crítica que se le realiza a esta propuesta es la dificultad que se plantea al momento de aplicarla para diferenciar cual es el causal de los resultados: si el esfuerzo que realizan las personas o las circunstancias en las que se encuentran (Pereira, 2014). Esta relación entre esfuerzo y circunstancias resulta tan estrecha que muchas veces es difícil discriminarlas claramente. El grado de esfuerzo que una persona realiza está fuertemente relacionado con las circunstancias en las que ha vivido, pero esta teoría ignora que la libertad de las personas para tomar decisiones se encuentra seriamente hipotecada por el entorno, sobre todo cuando éste es desfavorable. En base a la idealización de un sujeto muy poco sensible a la vulnerabilidad, esta teoría supone que las circunstancias no serían capaces de socavar en forma significativa la autonomía de los individuos (Pereira, 2014).

Como cierre de esta reconstrucción general de las diversas concepciones de justicia se presentará un cuadro comparativo (cuadro 3) tomando como base los cuatro criterios normativos que se han utilizado para definirlos.

**Cuadro 3:** Criterios normativos de las concepciones de justicia.

	Variable Focal	Criterio distributivo	¿Qué se distribuye?	Modelización de sujeto
Utilitarismo	Utilidad	Maximización de utilidad total	Bienes o recursos que aumenten la utilidad	Homo economicus
Libertarismo	Libertades negativas	Reducción de interferencia	Ningún recurso	Homo economicus
Liberalismo igualitario (Rawls)	Bienes primarios	Principios de justicia	Bienes primarios sociales	Autonomía
Enfoque de Capacidades	Capacidades	Suficiencia (de capacidades básicas: Lista de Nussbaum)	Recursos necesarios para potenciar las capacidades	Agencia
Enfoque de Igualdad de Oportunidades (Roemer)	Oportunidades (de acceso a la ventaja)	Igualación de circunstancia, desigualación según esfuerzo	Recursos externos	Autonomía (con cierta vulnerabilidad)

Fuente: Elaboración propia.

## 4. Hipótesis orientadoras de la investigación

---

Con base en el conocimiento del diseño de las políticas seleccionadas y la comprensión de las perspectivas normativas analizadas en la sección anterior, he logrado formar las hipótesis acerca de cuáles podrían ser las concepciones de justicia distributiva que se reconstruyen como fundamento de las AFAM-PE y de la TUS.

Para poder construir estas hipótesis la primera pregunta que me he realizado es: *¿qué buscan igualar estas políticas?*, considerando que este criterio es de gran relevancia para poder afirmar con cuál de las concepciones de justicia distributiva tienen mayor compatibilidad. Luego de esto, me he cuestionado si lo que distribuyen y la forma en la que lo hacen es compatible con algunas de estas teorías. En base ello y la revisión de antecedentes he formulado cuales son las concepciones de justicia distributiva que se podrían reconstruir a partir de su diseño.

En el caso de las AFAM-PE por medio del entendimiento de la ley 18.227 he comprendido que en primera instancia estas buscan brindar una transferencia de ingresos básica, por medio de la cual los menores de edad alcancen un nivel económico básico que les permita desarrollar algunas capacidades que resultan necesarias para lograr los objetivos que a futuro se planteen. Esta transferencia acompañada por la exigencia de condicionalidades en educación y salud también demuestra que esta política tiene como objetivo fomentar la formación e integración de los menores de edad, apuntando al desarrollo de las capacidades de los mismos. Es por este motivo que la hipótesis resulta ser que la concepción de justicia que se reconstruye a partir del diseño de la AFAM-PE es el enfoque de capacidades propuesto por Sen, lo cual se encuentra en línea con los resultados obtenidos en el análisis normativo realizado por Fascioli y Reyes (s.f).

Mientras que en el caso de TUS se puede interpretar que lo que busca es asegurar el acceso a bienes de primera necesidad, motivo por el cual la misma se brinda exclusivamente a la población más vulnerable. Por otra parte, esta distribución no apunta de forma directa a una mejora en las capacidades de los individuos ya que para acceder a TUS no se exige ninguna condicionalidad más que la de hacer uso de la transferencia en bienes de primera necesidad (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2019). Esta idea también se puede relacionar con una concepción de sujeto autónomo que cual entiende a los individuos capaces de lograr sus metas únicamente mediante su esfuerzo siempre y cuando estos cuenten con ciertas necesidades básicas universales satisfechas. Por las razones comentadas anteriormente la hipótesis que manejaré en este trabajo es que la concepción de justicia más cercana al fundamento del diseño de TUS es la propuesta por el liberalismo igualitario de John Rawls.

## 5. Metodología del análisis

Para conseguir contrastar las hipótesis presentadas en la sección anterior realizaré un análisis normativo de AFAM-PE y TUS mediante la aplicación de los cuatro criterios que fueron utilizados para describir las concepciones de justicia distributivas: *Variable focal*, *criterio distributivo*, *qué se distribuye y concepción de sujeto*. Teniendo en cuenta que estos conceptos ya fueron explicados anteriormente en el contexto del marco teórico, intentaré detallar cómo deberían ser identificados dentro del diseño de cada política.

En este sentido, una posible interpretación de la idea de **variable focal** remite a la característica de la población que la política considera relevante y sobre la que busca impactar para alcanzar mayor justicia o igualdad en la sociedad (por ejemplo, el nivel de ingresos, la posesión de bienes o alguna condición particular de los individuos).

Por otra parte, el **criterio distributivo** puede traducirse como los elementos tomados en cuenta para distinguir entre quienes serán beneficiarios de la transferencia y quien no, por lo que dentro de esta investigación será entendido como la condición que un individuo debe cumplir para ser beneficiario de una política (por ejemplo: tener un determinado nivel de ingreso, vivir en determinadas condiciones o tener cierta edad).

El tercer criterio es la **concepción de sujeto implícita** en la política, este será el criterio más complejo de identificar en el diseño de cada política, debido a que este criterio no aparecerá de forma explícita, sino que deberé encontrarlo por medio de la siguiente pregunta: *¿Cuáles son los rasgos del comportamiento de los individuos que son considerados como relevantes por los mecanismos y objetivos de la política?* Esta será la forma en la que podré identificar cuáles *son los tipos de racionalidad y motivación tomados en cuenta* y si considera la existencia de *relaciones entre individuos* (y el efecto que estas pueden tener en las decisiones que toma). Esta forma de reconstruir la idealización de sujeto considerando las tres características comentadas es recogida del análisis realizado por Pereira (2014).

El último criterio será **lo que se distribuye**, siendo este el más sencillo de identificar, entendiéndolo como los bienes, servicios y/o recursos que son distribuidos por la política.

El análisis de ambas políticas se realizará de la siguiente forma: en primer lugar, se definirán los criterios para cada una de ellas y en segundo lugar se compararán con los propuestos por cada concepción de justicia distributiva, verificando cuáles coinciden. Para afirmar que una determinada concepción de justicia es la que se reconstruye como trasfondo de una política será necesario que compartan el primer y más relevante criterio: la *variable focal*. En el caso de que no compartan este criterio se entenderá que la propuesta realizada por la concepción de justicia distributiva es incompatible con la de la política en análisis, lo cual será suficiente para descartar la idea de que la política esté alineada con los fundamentos de la misma. En el caso de que la política sí comparta la *variable focal* con una determinada concepción de justicia distributiva, entonces se analizarán los demás criterios verificando si hay otras coincidencias.

El orden en el que fueron presentados estos criterios demuestra el grado de relevancia de cada uno de ellos. Si bien todos son relevantes para el análisis, el grado de relación de la política con cada concepción dependerá tanto de cuántos criterios de justicia compartan como de cuáles sean los que compartan. Esto quiere decir, por ejemplo, que en el caso de que una política comparta tres criterios con dos concepciones de justicia, la forma en la cual se definirá con cuál concepción está más alineada será considerando la relevancia de cada criterio. Por lo tanto, una concepción de justicia distributiva se reconstruye como fundamento de una política siempre que estas compartan la variable focal y que

además en comparación con el resto de las concepciones comparta más criterios (o la misma cantidad que con otras, pero con criterios de mayor relevancia).

El análisis se realizará únicamente en base a un análisis documental de cada política. En el caso de las AFAM-PE me basaré en la ley N° 18.227 (teniendo en cuenta, a la vez, lo que estipula el Plan de Equidad acerca de las asignaciones, en el documento de presentación del mismo). Mientras que el análisis de la TUS, se realizará en base a la presentación de la misma realizada por el MIDES y la Presidencia de la República Oriental del Uruguay, información que se encuentra en la página web de estos organismos.

## 6. Resultados

En esta sección, presentaré la aplicación de los criterios normativos a AFAM-PE y TUS, así como su relación con los de las distintas concepciones de justicia. Una vez realizado este ejercicio, presentaré el resultado final acerca de cuáles son las concepciones de justicia distributiva que se reconstruyen como fundamento de ambas políticas.

### 6.1. Criterios de justicia distributiva de AFAM-PE

En esta sub-sección presentaré los criterios de justicia distributiva que se reconstruyen del diseño de las AFAM-PE, comenzando con la **variable focal**. En el segundo artículo de la ley número 18.227 nos encontramos con la información de cómo serán escogidos los hogares beneficiarios de estas prestaciones. Esta información es crucial para construir el criterio distributivo y es determinante para la variable focal ya que teniendo en cuenta a quienes busca beneficiar la política, podemos también entender en qué busca incidir (por ejemplo, condiciones de vida u otras situaciones de desventaja diversas). En el **artículo 2** se expresa explícitamente que la determinación de los hogares beneficiarios se realiza *“teniéndose en cuenta, entre otros, los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria”*. Como ya he comentado anteriormente se utiliza como instrumento para la selección de beneficiarios el ICC, el cual contempla estas variables apuntando a seleccionar como beneficiarios a quienes se encuentran en una situación de pobreza con enfoque multidimensional.

Debido a que esta política busca incidir en la vida de aquellas personas con peores niveles de ICC y que por medio de las transferencias monetarias y las condicionalidades que se le exigen a los beneficiarios se intenta impactar en varias dimensiones (nivel de ingreso, educación y salud), he definido como la **variable focal** de esta política el conjunto de características de los individuos que son reportadas en la medición de la pobreza multidimensional. Este concepto se entenderá dentro del análisis como el desarrollo insuficiente de las capacidades necesarias para llevar adelante un plan vital y participar en la cooperación social. Por lo que al realizarse la pregunta *¿igualdad de qué busca AFAM-PE?* la respuesta sería igualdad de todas las variables que son consideradas dentro de la medición de pobreza multidimensional.

Por otra parte, el **criterio distributivo** de la AFAM-PE lo podemos extraer a lo largo de los **artículos 1, 2, 3, 4 y 5** en los cuales se determina que quienes serán beneficiarios de esta prestación serán aquellos hogares con niños y niñas, embarazados o jóvenes de hasta 21 años discapacitados, con vulnerabilidad socioeconómica (medida por medio del ICC). A la vez, el monto de la transferencia realizada a los beneficiarios varía según la composición del hogar (por ejemplo: cantidad de menores viviendo en él y el nivel educativo de los mismos), siendo administradores de esta transferencia *“las personas con capacidad legal o las instituciones, a cuyo cargo estén los beneficiarios”* y en caso de que *“dos personas de distinto sexo reúnan tales condiciones, tendrá preferencia la mujer”*. Por último, se ha de tener en cuenta que el beneficio podría ser retirado en el caso de no ser cumplidas las condicionalidades de educación y salud que son exigidas a los menores.

La **concepción de sujeto del beneficiario** que se puede reconstruir a partir del diseño de esta política, es la de un individuo con autonomía en desarrollo motivo por el cual la transferencia se realiza a un adulto. Con respecto a este adulto (administrador) es idealizado como un ser racional (pues responde a incentivos monetarios) pero no es considerado un homo economicus. Por otra parte, el hecho

de que las mujeres sean entendidas como mejores administradoras del dinero demuestra que los individuos no son entendidos todos como iguales, brindando indicios de que pueden haberse considerado la existencia de mecanismos de generación de preferencias adaptativas. Esto nos demuestra que está presente la idea de que cada individuo pueda tener motivaciones, preferencias y deseos distintos (comprendiendo que el entorno puede determinar estas variables y que los individuos no solo actúan con el fin de incrementar su propia utilidad). Por último, la existencia de contraprestaciones obligatorias nos sugiere que estos adultos también son considerados con una autonomía no plena (al menos en lo relativo a la responsabilidad por el bienestar y salud de los niños a cargo) aunque el hecho de que esté permitido el uso del dinero en cualquier tipo de gasto o inversión nos deja ver que se cuenta con que el individuo si tenga cierto grado de autonomía. Esto nos permite definir a los individuos como sujetos con autonomía potencial (Pereira, 2014).

Finalmente, la información acerca de **qué se distribuye** se encuentra detallada en el **artículo 4**, donde se presentan los montos que se transfieren dependiendo de la condición del hogar. A pesar de que existan algunas variaciones según tipo de hogar, es importante resaltar que las transferencias que se realizan son siempre monetarias y con ellas los administradores pueden comprar lo que consideren necesario.

### 6.1.1 Comparación de concepciones de justicia distributiva con el diseño de AFAM-PE

En esta sección analizaré cuantos de los criterios normativos que se reconstruyen a partir del análisis del diseño de las AFAM-PE son compartidos con las concepciones de justicia distributivas presentadas anteriormente, con el fin de conocer cuál o cuáles de estas subyacen a la política.

En el siguiente cuadro (cuadro 4) se presentará el análisis de forma esquematizada (para su mejor entendimiento) y a continuación de este se detallarán las justificaciones de cada resultado.

**Cuadro 4:** Esquema de resultados del análisis normativo de AFAM-PE.

	Utilitarismo	Libertarismo	Liberalismo Igualitario (Rawls)	Igualdad de Capacidades	Igualdad de Oportunidades
Variable Focal	No Comparte	No comparte	Comparte	Comparte	Comparte
Criterio distributivo		No comparte	Comparte*	Comparte	Comparte
Concepción de sujeto			No comparte	Comparte	No comparte
¿Qué se distribuye?			Comparte*	Comparte*	Comparte*

\* Criterio compartido con algunas limitaciones.

Fuente: Elaboración propia.

Comenzaré analizando cuales son los criterios de justicia distributiva de AFAM-PE que se comparten con el Utilitarismo. Empezando por la variable focal (la utilidad), la cual resulta no ser compartida con la de AFAM-PE. La pobreza multidimensional no es medida en términos de utilidad. A pesar de que se pueda entender que individuos que gozan de mejor salud, bien educados y que vivan en buenas condiciones habitacionales podrían presentar un mayor nivel de utilidad, no podemos afirmar que estas variables que son tenidas en cuenta para definir si una persona se encuentra en una situación de pobreza multidimensional son pensadas como indicadores de la utilidad del individuo (menos aún si hay cierta evidencia de que el diseñador tomó en consideración la posibilidad de la existencia de mecanismos generadores de preferencias irracionales o adaptativas). Incluso podría afirmarse que aquellas políticas cuya variable focal fuera la utilidad no deberían tener como objetivo mejorar algunas variables puntuales, sino que debería permitir que cada individuo escogiera mejorar aquello que le

genera mayor utilidad. Por estos motivos es que la variable focal de AFAM-PE resulta no ser compartida con esta teoría y podemos afirmar que la concepción de justicia utilitarista no se reconstruye a partir del diseño de esta política.

Con respecto al Libertarismo, se entenderá que la variable focal no es compartida con la de AFAM-PE, a pesar de que la falta de coincidencia mayor entre esta concepción y AFAM-PE no es en el nivel de variable focal (ya que podría pensarse en cierta medida que las dimensiones de la pobreza son un proxy de libertades negativas limitadas). Lo que claramente no comparten AFAM-PE y esta concepción de justicia es el criterio distributivo: la situación de pobreza no parece ser resultado de una interferencia ilegítima por parte de ningún actor normativamente relevante y por lo tanto no hay forma de justificar cualquier proceso de redistribución. Dado que en este caso particular la variable focal y el criterio de distribución están íntimamente ligados, el rechazo radical de los libertaristas a compensar este tipo de situaciones tiene como resultado la imposibilidad de reconstruir dicha concepción de justicia como trasfondo de AFAM-PE.

Por otra parte, en relación al Liberalismo Igualitario de John Rawls, nos encontramos con que esta concepción de justicia sí comparte su variable focal (bienes primarios) con AFAM-PE. Al ver cuáles son las variables consideradas dentro de la medición de pobreza multidimensional, como lo son: el nivel educativo, el nivel de ingreso, las condiciones de vivienda y el confort de la misma, se puede notar que estas pueden encontrarse dentro del concepto de “bienes primarios sociales” elaborado por Rawls. Estas variables pueden ser entendidas como determinantes de la capacidad de autonomía de los individuos y del nivel de dignidad de los mismos, que resultan esenciales para conseguir desarrollarse en sociedad según Rawls.

Con respecto al criterio distributivo de esta teoría, también podemos afirmar que es compartido con el de AFAM-PE por dos razones. En primer lugar, su criterio de selección de beneficiarios (basado en la medición del ICC de los hogares) demuestra que la política justifica la existencia de un trato desigual a los individuos siempre que mejore la condición de aquel que está en peores condiciones (estando alineado con el principio de diferencia). Por otra parte, la variación en los montos distribuidos por hogar según cantidad de menores, situación escolar y nivel de dependencia de los mismos podría estar justificada por el principio de igualdad de oportunidades, siendo esta otra coincidencia con la teoría rawlsiana. A pesar de ello, es importante tener en cuenta que la exigencia de condicionalidades para poder acceder a la prestación no estaría justificada por ninguno de los principios de justicia planteados por Rawls (pues el individuo autónomo idealizado no necesitaría que se le realice este tipo de exigencias) siendo esta una discrepancia entre la Teoría de la Justicia de Rawls y el diseño de AFAM-PE. En base a estos motivos considero que el criterio distributivo es compartido, pero de forma parcial.

Con respecto a la idealización de sujeto realizada por medio de esta teoría se puede afirmar que no es compartida con la realizada por parte de AFAM-PE. Primero es importante tener en cuenta que desde la concepción de sujeto que realiza Rawls, es difícil pensar en la vulnerabilidad de los menores de edad a los cuales va dirigida esta política, ya que por definición estos carecen de autonomía. Por este motivo me basaré en la idealización que la política realiza sobre el administrador de la transferencia, el cual no es considerado un individuo autónomo debido a la exigencia del cumplimiento de condicionalidades que nos demuestra que este carece de autonomía (por lo menos en lo que refiere a la tenencia responsable de los menores que tiene a cargo).

Por último, en relación a qué se distribuye, la teoría resulta compatible con la política en cuestión. En la propuesta de Rawls, se hace explícita la idea de que se debe realizar una distribución de medios que puedan ser reconocidos por los individuos como necesarios para poder llevar adelante un estilo de vida digno, lo cual es compatible con la distribución realizada por AFAM-PE. El monto transferido por esta política puede ser interpretada como un aseguramiento del nivel de ingreso mínimo necesario para el desarrollo de la autonomía y dignidad del individuo. De todas formas, es relevante

destacar que el Liberalismo Igualitario plantea que el Estado debería intervenir en la distribución de bienes primarios sociales, lo cual no se hace de forma directa por medio de AFAM-PE, pues la transferencia monetaria que se realiza no resulta suficiente para influir en las bases sociales del autorrespeto o cuestiones de reconocimiento (centrales según Rawls). A pesar de que se podría considerar que las condicionalidades exigidas pueden impactar en las bases sociales del autorrespeto, en este análisis no serán entendidas como distribuciones indirectas debido a que la ley 18.227 no explicita que lo sean. Algunos de los estudios relacionados con el estigma que se cierne (o se autopercibe) sobre los beneficiarios de programas de transferencias directas pueden funcionar como evidencia de este último punto (García, 2017).

La siguiente teoría en analizar la compatibilidad de sus criterios distributivos con los de AFAM-PE es el Enfoque de las Capacidades. En este enfoque la variable focal es compartida con la política, debido a que existe una fuerte relación entre el concepto de capacidades y la visión multidimensional de la pobreza. Considerar a quienes se encuentran en una situación de pobreza multidimensional nos muestra quienes tienen menos capacidad para lograr sus objetivos personales; pues estos individuos resultan tener menor nivel de ingresos, menor nivel educativo, deficiencias con respecto al cuidado de la salud o vivir en condiciones habitacionales precarias, lo cual dificulta su inserción y desarrollo social.

También es compartido el criterio distributivo, debido a que se distribuye a quienes lo necesitan no solo mirando el nivel de ingreso de los mismos sino varios indicadores que demuestran la condición socioeconómica en la que se encuentra el individuo. Además, el monto distribuido varía según la cantidad de menores en el hogar, su nivel educativo, la posible presencia de discapacidades y tipo de hogar en el que viven, lo cual es compatible con la perspectiva de Sen. Esto se debe a la consideración de la variabilidad interpersonal en la forma en que se pueden convertir recursos en logros (por ejemplo: más monto y tiempo de cobertura para discapacitados y niños del INAU). Otra compatibilidad con el enfoque de Sen es que en el diseño de esta política exista una definición tan amplia de “familia” y “hogar”, la cual demuestra la consideración de variabilidad e inclusión de la política. Por otra parte, es preciso destacar que la exigencia de contrapartidas que se exigen a los beneficiarios es compatible con este enfoque, ya que por medio de estas se estimula el desarrollo de algunas capacidades de los individuos.

Al analizar la idealización de sujeto que se reconstruye del diseño de AFAM-PE, se detecta que es compatible con la propuesta de Sen. En primer lugar, el hecho de que el programa presente condicionalidades supone que el individuo no es plenamente autónomo, por lo que busca guiarlo por medio de ellas a optar por ciertos “caminos” que lo ayuden a desarrollar su capacidad de agencia (como, por ejemplo, asistir a centros educativos). En segundo lugar, el programa apunta a reducir la vulnerabilidad de los menores de edad demostrando estar alineado con el enfoque de Sen, el cual considera que la autonomía es algo a lograr y no una condición del individuo. Por otra parte, el hecho de que el diseño del programa sea sensible a la economía de escala familiar y conciba al sujeto no aisladamente sino en relación a otros, nos demuestra que su perspectiva se encuentra alineada con la del enfoque de las capacidades. Incluso el hecho de que se establezca como administradora principal a las mujeres destacando el papel de su agencia, también estaría alineado con esta concepción de justicia distributiva.

Por último, analizaré qué se distribuye por medio de AFAM-PE, criterio que también resulta ser compartido. En primer lugar, debido a que la transferencia que se realiza es monetaria y esta se ajusta según las condiciones del hogar del beneficiario, lo cual se encuentra alineado con el enfoque propuesto por Sen. Por otra parte, por el hecho de que cada hogar puede destinar el ingreso recibido a lo que considere necesario (dado que no se realiza una distribución de bienes iguales para todos), lo que también se encuentra alineado con el Enfoque de Capacidades. A pesar de la compatibilidad mencionada, existen algunas incompatibilidades que hacen que este criterio sea compartido, pero no completamente. La primera es que la distribución que se realiza no apunta directamente al desarrollo de las capacidades de los individuos, ya que, si bien se puede entender que las condicionalidades exigidas generarían incentivos para el desarrollo de las mismas, no se ve una intervención directa en la totalidad

de ellas (considerando como capacidades básicas las planteadas por Nussbaum). En segundo lugar, tampoco parece tomarse en consideración la posible existencia de preferencias adaptativas en los individuos, que podrían estar afectando el desarrollo de sus capacidades, ya que no es explícita la intención contrarrestar estas preferencias (a diferencia de otros programas similares a este donde se han implementado reuniones y charlas con el fin de cambiar estas preferencias, motivando y acompañando el desarrollo de los beneficiarios).

La última concepción de justicia con la cual realizaré el ejercicio de verificar cuán compatibles son sus criterios con los de AFAM-PE, será el Enfoque de las Oportunidades (la versión de Roemer).

Comenzaré analizando su variable focal (oportunidades), la cual resulta ser compartida con la de AFAM-PE, ya que por diseño esta política considera que las posibilidades de desarrollo que tienen los individuos no son controladas completamente por ellos, sino que dependen también del contexto en el que viven, entre otros factores. Por este motivo las AFAM-PE se focalizan en la pobreza multidimensional, entendiendo que las condiciones socio-económicas en que viven los individuos generan diferencias en las oportunidades que cada uno puede tener y por consecuencia en su desarrollo.

Por otra parte, al analizar el criterio distributivo de las AFAM-PE vemos que es compartido con el propuesto por Roemer. La primera compatibilidad se encuentra en la forma en que se realiza la distribución, brindando apoyo a quienes se encuentran en una situación de desventaja a nivel de oportunidades (basando su selección en el ICC, que resulta ser un buen indicador de las oportunidades de los individuos por su carácter multidimensional). Otra compatibilidad acerca de este criterio es la forma en la cual se determinan los montos de las transferencias, demostrando sensibilidad a la variabilidad interpersonal. Y como última similitud entre los criterios distributivos, cabe destacar que AFAM-PE apunta a incidir en las oportunidades de los individuos menores de edad, confiando en que por medio de una distribución de dinero (básico para subsistir) acompañada de un nivel educativo medio y gozando de buena salud, será posible que éstos puedan lograr sus objetivos a través de su esfuerzo al llegar a la adultez. Idea que resulta compatible con la propuesta de Roemer ya que en ella se plantea que la intervención se realice en el punto de partida de los individuos.

Con respecto a la idealización de sujeto de AFAM-PE esta resulta no ser compartida con la propuesta de Roemer, debido que este supone que los sujetos son plenamente autónomos (aun cuando las circunstancias le sean fuertemente adversas), por lo tanto, no comparte la noción de sujeto vulnerable de AFAM-PE. Por otra parte, dentro de esta concepción de justicia no se podría justificar la existencia de contraprestaciones obligatorias en el programa, ya que los administradores de la transferencia cumplirían sin coacción con los requerimientos sanitarios y educacionales de los menores a cargo por el hecho de ser individuos autónomos.

Finalmente, con respecto a la propuesta que realiza este enfoque acerca de qué se ha de distribuir, esta resulta ser compartida con la de AFAM-PE. Por medio de esta política se realiza una distribución de dinero que permite a aquellos individuos con menos oportunidades poder incrementar las mismas, encontrándose en línea con la propuesta de Roemer la cual recomienda que se realice una distribución de “recursos externos”. A pesar de ello, es importante resaltar que por medio de esta propuesta también se plantea la necesidad de distribuir otro tipo de recursos que apunten a nivelar la formación de los individuos (por ejemplo, recursos educativos), y si bien se podría entender que las condicionalidades cumplen el papel de realizar esta distribución no se explicita que así sea en la ley 18.227. Por otra parte, se ha de tener en cuenta que Roemer no sólo propone que se realice una distribución de “recursos externos”, también impone que se garantice el uso eficiente de los mismos con el fin de que realmente se traduzcan en una mejora de las oportunidades de los individuos. Esta intención no se reconstruye del diseño de AFAM-PE dado que no se ofrece ningún tipo de apoyo a los administradores para que hagan un uso eficiente de la transferencia o entiendan las razones por las que

es importante que cumplan con las condicionalidades exigidas. Por este motivo se entiende que el criterio es compartido, pero con algunas limitaciones.

Con base en el análisis realizado a partir de las cinco perspectivas normativas y los resultados expuestos es posible concluir que la concepción de justicia que posee mayores coincidencias con elementos del diseño de las AFAM-PE es el enfoque de las capacidades planteado por Amartya Sen. Pero el análisis también demuestra que existen algunos rasgos dentro de su diseño que presentan ciertas limitaciones normativas, si se considera el enfoque de las capacidades como su modelo subyacente. Por lo que si se buscara volcar esta política completamente hacia dicha concepción de justicia sus mecanismos deberían ser complementados con otro tipo de intervenciones sobre las capacidades de los individuos.

## 6.2 Criterios de justicia distributiva de TUS

En esta sub-sección realizaré el mismo ejercicio que en la anterior, pero esta vez el análisis será acerca del diseño de TUS. El primer criterio de justicia distributiva que identificaré dentro de su diseño será la **variable focal**, la cual resulta ser (al igual que en AFAM-PE) la pobreza multidimensional. Esta es una política que apunta precisamente a mejorar la calidad de vida de aquellos hogares con mayor vulnerabilidad socioeconómica, realizando la selección de los hogares beneficiarios a través del uso del ICC (por medio del cual se realiza un análisis de la situación de los hogares de forma multidimensional). Es precisamente por ello que entiendo que ante la pregunta *¿igualdad de qué busca generar TUS?* la respuesta sería igualdad de todas aquellas variables que integran la medición de la pobreza multidimensional.

Por otra parte, en línea con lo comentado anteriormente realizaré la extracción de cuál resulta ser el **criterio distributivo** de esta política, que es definido por la condición de que quienes reciben TUS *“son los 60.000 hogares en peor situación socioeconómica del país”*,<sup>21</sup> variando el monto de la prestación en base a la composición del mismo y al nivel de ICC alcanzado (pues los 30.000 hogares con niveles de ICC más bajos reciben TUS doble).

Con respecto a **qué se distribuye**, *“mensualmente se carga en cada tarjeta un monto de dinero que varía de acuerdo a la integración del hogar”*<sup>22</sup> con el cual los beneficiarios pueden comprar alimentos y productos de higiene básicos. En relación al uso que se puede hacer del monto transferido, si bien existe la condicionalidad de que con ella se puedan comprar solamente bienes de primera necesidad, debemos tener en cuenta que cada hogar puede planificar y comprar según sus propias necesidades. Esto resulta ser una diferencia importante con lo que sería una canasta de productos básicos, por medio de la cual no se da opción al beneficiario de elegir los productos que ha de consumir.

El hecho de que exista una variación en el monto de la transferencia según la condición y composición de cada hogar, nos demuestra que por diseño TUS es sensible a la variabilidad intersubjetiva. Esto demuestra que **por diseño la política entiende que los individuos** no sólo se ven afectados por sus propias características sino también el entorno que los rodea. A la vez, también se demuestra que los beneficiarios son entendidos como seres autónomos dado que ellos mismos pueden escoger entre una gama de artículos que consideran buenos para sus hogares. Aunque la condicionalidad

---

<sup>21</sup> Página web del MIDES.

<sup>22</sup> Ídem.

que determina qué productos no pueden comprar con la transferencia recibida, podría dar a entender que estos presentan una autonomía potencial.

### 6.2.1 Comparación de concepciones de justicia distributiva con el diseño de TUS.

Dentro de esta sub-sección presentaré los resultados del análisis normativo de TUS, presentando en primer lugar el cuadro en el cual se esquematizan los resultados del análisis y posteriormente las justificaciones de cada uno de ellos (cuadro 5).

**Cuadro 5:** Esquema de resultados del análisis normativo de TUS.

	Utilitarismo	Libertarismo	Liberalismo Igualitario (Rawls)	Igualdad de Capacidades	Igualdad de Oportunidades
Variable Focal	No comparte	No comparte	Comparte	Comparte	Comparte
Criterio distributivo		No comparte	Comparte	Comparte	No comparte
Concepción de sujeto			Comparte*	Comparte*	Comparte
¿Qué se distribuye?			Comparte	No comparte	No comparte

\* Criterio compartido con algunas limitaciones.

Fuente: Elaboración propia.

Debido a que TUS, al igual que AFAM-PE, es una política de carácter redistributivo cuya *variable focal* es el conjunto de rasgos que recoge la noción de pobreza multidimensional (al igual que AFAM-PE) se desprende que ni el **Utilitarismo** ni el **Liberalismo** podrían reconstruirse como su trasfondo normativo por no ser compatibles sus *variables focales* (ni el *criterio distributivo* en el caso del Libertarismo). Por otra parte, también en base al análisis anterior sabemos que esta variable focal si es compartida con la de las otras tres concepciones de justicia distributivas: Liberalismo Igualitario, Enfoque de Capacidades y Enfoque de igualdad de Oportunidades. Como resultado de esto, a continuación, se realizará la revisión de la compatibilidad de TUS con el resto de los criterios distributivos de las concepciones que de antemano sabemos que comparten la variable focal.

Comenzaré con el **Liberalismo Igualitario** y analizaré en primer lugar su *criterio distributivo*, el cual resulta ser compartido con de TUS. Como ya he comentado anteriormente, esta política se encuentra dirigida a los 60 mil hogares en peor situación socioeconómica del país, de los cuales la mitad con peor ICC reciben TUS doble (sin ser una condición necesaria que vivan menores de edad o embarazadas en el hogar, a diferencia de AFAM-PE). Este es el motivo por el cual el criterio distributivo de TUS se encuentra alineado con el primer principio de justicia propuesto por Rawls, el cual plantea que cada persona debe tener libertades básicas similares (sin importar la edad, el sexo, etc). Por otra parte, el hecho de que los montos distribuidos por hogar varíen según integración de los mismos y sus características, se justificaría por medio del principio de igualdad de oportunidades (primera parte del segundo principio). Por último, también es visible que el criterio distributivo de TUS es compatible con el principio de diferencia (segunda parte del segundo principio) el cual propone intervenir y generar desigualdades siempre que éstas redunden en un mayor beneficio para los menos aventajados, tal como opera el criterio de selección y distribución de TUS. Estas tres coincidencias con los principios propuestos por el Liberalismo Igualitario hacen que el criterio distributivo de TUS sea completamente compartido con esta concepción de justicia.

Con respecto a la *concepción de sujeto* implícita en TUS, ésta también es compartida con la propuesta por Rawls en su concepción de justicia distributiva. Esta política entiende a los individuos

como sujetos autónomos, al dar a entender que por medio una transferencia monetaria dirigida a compras de productos de primera necesidad estos tendrían las herramientas suficientes para poder desarrollarse en sociedad por medio de sus talentos y esfuerzos. A pesar de ello, la exigencia de la condicionalidad acerca de qué productos están permitidos comprar nos demuestra que según TUS la autonomía de los individuos es potencial, permitiendo entender que estos cuentan con cierto grado de vulnerabilidad que podría guiarlos a consumir bienes que no son esenciales o buenos para su desarrollo. Por este motivo, la condicionalidad será entendida como una guía al beneficiario acerca de qué productos debe comprar (debido a su capacidad de autonomía potencial) pero que en última instancia permite que el individuo pueda elegir qué producto puede comprar (a diferencia de lo que sucedería al distribuir una canasta de alimentos). Por estos motivos se puede comprender que la concepción de sujeto de TUS es compartida con la propuesta por Rawls pero de forma parcial.

Por último, con respecto a *qué se distribuye* en TUS, el criterio también es compartido con el de esta teoría, pues la política apunta a distribuir bienes de primera necesidad lo cuales forman parte de los bienes primarios sociales que Rawls plantea que sean distribuidos.

Con respecto al **Enfoque de las Capacidades**, comenzando por el *criterio distributivo* se encuentra que este es compartido con el de TUS. Esto se debe en primer lugar, al uso del ICC para la selección de los beneficiarios por medio del cual se consideran distintas variables (relacionadas con las capacidades de los mismos). A la vez, esta política hace variar el nivel de ingresos según la situación de cada hogar (como, por ejemplo: cantidad de menores en el hogar o embarazadas y nivel de ICC) demostrando ser sensible a la variabilidad intersubjetiva, lo cual se alinea con lo planteado por este enfoque.

Al analizar la *concepción de sujeto* de TUS, podemos entender que la misma es compartida con la propuesta por Sen aunque de forma parcial. Por un lado, a partir del diseño de TUS, el individuo puede ser interpretado como un sujeto con capacidad de agencia limitada, entendiendo que quien administra la transferencia puede utilizar el monto de la misma en artículos que sólo él desee o necesite, y es por ello que se exige la condicionalidad sobre los productos que se pueden comprar con ella. Mientras que, por otra parte, esta condicionalidad podría ser interpretada como una ayuda o guía brindada al individuo para que este pueda elegir de la mejor forma posible los productos que comprará tanto para él como para el resto de los integrantes del hogar, entendiendo que se encuentra en una situación de vulnerabilidad donde sus preferencias adaptativas podrían guiarlo a hacer un mal uso del dinero transferido. En base a la posibilidad de interpretar la *concepción de sujeto* de TUS de dos formas distintas y entre ellas contradictorias, consideraré que este criterio es compartido de forma parcial con el propuesto por Sen.

Por otra parte, el criterio acerca de *qué se distribuye* por medio de TUS será entendido como no compatible con el Enfoque de las Capacidades, pues por medio de esta política se realiza únicamente una transferencia dirigida a compras de productos considerados esenciales. Esta transferencia podría ser entendida como necesaria para potenciar el desarrollo de las capacidades de las personas, pero no como una condición suficiente para lograrlo.

Por último, analizaré los criterios de justicia distributiva de TUS, en relación al **Enfoque de las Oportunidades de Roemer**, empezando por el *criterio distributivo* el cual no es compartido con este enfoque. Esto se debe a que si bien por medio de TUS se realiza una transferencia a aquellos hogares que se encuentran en peores condiciones socioeconómicas (lo cual estaría alineado con lo propuesto por este enfoque) esta transferencia no necesariamente se realiza en un punto inicial de la vida de los individuos. Por este motivo se entiende que la distribución no se realiza con el fin de igualar puntos de partida a diferencia de lo propuesto como propone Roemer.

Con respecto a la idealización de sujeto subyacente en TUS vemos que este criterio sí es compartido con el planteado por Roemer, ya que el individuo al cual esta política se dirige es un sujeto condicionado por el entorno (motivo por el cual la selección de los beneficiarios se realiza en base al ICC,

índice que tiene en cuenta las condiciones en las cuales viven los individuos). Por otra parte, esta concepción de justicia considera que los sujetos son autónomos lo cual también es compatible con la idealización de sujeto presente en esta política, donde se le da un papel relevante al nivel de esfuerzo que realizan los individuos, entendiendo que por medio de este pueden cumplir los objetivos que se tracen (contando únicamente con algunos recursos que resultan esenciales para la subsistencia).

Por último, en relación a *qué se distribuye* por medio de TUS, se puede observar que este criterio no es compartido con el de la concepción propuesta por Roemer. Esto se debe a que si bien los alimentos y productos de higiene (a los cuales se puede acceder por medio de esta transferencia) se consideran necesarios para que los individuos puedan insertarse en la sociedad y desarrollarse, estos no resultan suficiente para lograrlo. Según Roemer se deberían distribuir a la vez otros “recursos externos” (por ejemplo, acceso a centros educativos, materiales escolares, etc) acompañados de programas de capacitación o inserción social, que permitan a los individuos cambiar hábitos perjudiciales o desarrollar nuevas habilidades.

Una vez analizada esta política desde las distintas concepciones de justicia distributiva consideradas en esta investigación, podemos afirmar que aquella con la cual sus fundamentos se encuentran más alineados es el Liberalismo Igualitario propuesto por Rawls. Esto se debe a que no solamente comparte su variable focal con esta concepción, sino que también el resto de los criterios, siendo la concepción con la que más criterios comparte (a pesar de que algunos puedan considerarse compartidos parcialmente).

## 7. Conclusiones

En base a los resultados presentados anteriormente se concluye que las concepciones de justicia que se reconstruyen del diseño de TUS y AFAM-PE, son el Liberalismo Igualitario (propuesto por Rawls) y el Enfoque de Capacidades (propuesto por Sen) respectivamente. Es necesario tener en cuenta que la vinculación de políticas con concepciones de justicia por medio de una comparación de categorías analíticas no arroja resultados unívocos ni interpretaciones definitivas (porque el análisis global de la política puede diferir parcialmente de la sumatoria de las categorías seleccionadas). Por lo tanto, no puedo afirmar que las únicas concepciones de justicia que se ajustan al diseño de estas políticas sean las antes mencionadas, sino que concluyo que tales concepciones son las que, dado este formato de análisis, podrían reconstruirse como posible fundamento.

Dicho esto, y basando la conclusión en los resultados obtenidos, el hecho de que ambas políticas tengan enfoques y fundamentos distintos permite que estas puedan complementarse y lograr tener efectos más amplios y diversos, lo cual se puede traducir en un escenario de mayor nivel de justicia (desde distintas perspectivas). Aun así, mediante el análisis de las mismas se ha detectado que existen algunas consideraciones esenciales para revertir la dominación estructural vivida por sus beneficiarios (planteadas desde concepciones de justicia como la de Sen o de Roemer) que no han sido contempladas en sus diseños.

En el caso de TUS, por medio de las declaraciones de sus beneficiarios se ha detectado que, si bien esta prestación les es útil para subsistir, la misma no les ha generado mayores beneficios en términos de desarrollo. Así como también, se ha detectado que existe una cierta cuota de discriminación por parte de los comerciantes hacia aquellos que utilizan esta tarjeta, afectando la dignidad de los mismos.

Por otra parte, en el caso de AFAM-PE, su diseño demuestra que en ella existe la idealización de que personas mejores educadas, con buena salud y un nivel de ingresos básico se podrán insertar al mercado laboral sin mayores complejidades. Esto ignora el resto de las variables que influyen en el desarrollo de los individuos como seres sociales, por ejemplo, el entorno en el que han crecido, el cual afecta tanto sus preferencias adaptativas como su planificación de la personalidad. Por medio de este entendimiento podemos afirmar que el diseño de esta política no es suficiente para revertir gran parte de las desigualdades a las que se enfrentan los individuos. Por otra parte, en base a los antecedentes revisados es posible cuestionar la eficiencia de las condicionalidades exigidas en ella, dado que en relación a la salud no han existido efectos significativos y en lo que refiere al nivel educativo la mejora no ha sido suficiente para equiparar el nivel entre beneficiarios y no beneficiarios. Esto deja en evidencia que las AFAM-PE no resultan del todo eficientes para igualar las capacidades de los individuos (por lo menos en lo que refiere al nivel educativo), a pesar de que por diseño se encuentren fuertemente alineadas con el enfoque de capacidades propuesto por Sen.

Por los motivos expuestos anteriormente, entiendo que estas políticas no están enfocadas a motivar y cambiar las preferencias de los receptores de estas prestaciones, lo que podría cambiar si en ellas se exigiera o se brindara la posibilidad de asistir por ejemplo a reuniones que tuvieran como fin trabajar en la autoconfianza, el autorrespeto y la autoestima. Estos valores y características resultan necesarios para el logro de la *autonomía de reconocimiento recíproco*<sup>23</sup>, idealización de sujeto que resulta ser la más comprehensiva para orientar la evaluación y el diseño de las políticas dirigidas a realizar la igualdad (Pereira, 2014). Pero que a pesar de ello hasta el momento no ha sido considerada por medio de las políticas de transferencias monetarias directas uruguayas.

---

<sup>23</sup> Bajo esta perspectiva, la autonomía se entiende como resultado de una creciente descentración del sujeto, asumiendo la propia vulnerabilidad y limitación, por ser sujetos necesitados y frágiles, que requieren de la inclusión de las perspectivas de los otros para poder efectivamente llevar adelante un plan vital (Pereira, 2014).

Como apreciación final, y a modo de resumen, cabe destacar que en base a los distintos enfoques que tienen ambas políticas estas logran complementarse permitiendo una mejora en la calidad de vida de aquellos individuos más vulnerables, aunque podrían potenciarse sus efectos siendo complementadas con otras modalidades de intervención que apunten a minimizar los efectos negativos que tiene el entorno sobre aquellos individuos más vulnerables.

## Bibliografía

---

- Aguerre, E. (2014). Resultados de la Evaluación cualitativa del programa Tarjeta Uruguay Social. Montevideo, DAES-DESyTC-DINEM y MIDE.
- Aguiar, M., Araujo, C., Taset, I. y Rodríguez, M. (2002). Bolsa escola: Educación para enfrentar la pobreza. Brasilia, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
- Amarante, V. et al. (2009). Informe final de la evaluación de impacto del PANES. Montevideo, UDELAR-MIDES.
- Anderson, E. (2015). ¿Cuál es el punto de la igualdad? en Igualitarismo: una discusión necesaria. Santiago de Chile, Chile, CEP.
- Antía, F. (2013). *¿Hacia una moderación de la dualización? Reformas recientes de las políticas sociales en Chile y Uruguay*. En Flavio Gaitán y Andrés Del Rio, *Instituições, atores estratégicos e Desenvolvimento: America Latina frente ao século XXI*. Rio de Janeiro, Brasil, Editora Ponteiro.
- Antía, F., Castillo, M., Fuentes, G. y Midaglia, C. (2013). La renovación del sistema de protección uruguayo: El desafío de superar la dualización. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 22(spe), 153-174.
- Baird, S., Ferreira, F. H., Özler, B., & Woolcock, M. (2013). Relative effectiveness of conditional and unconditional cash transfers for schooling outcomes in developing countries: a systematic review. *Campbell systematic reviews*, 9(8).
- Banco Mundial (2007). Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar. Montevideo, Banco Mundial.
- Barba, C., & Valencia, E. (2011). Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionales. *Perspectivas Críticas sobre la Cohesión Social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Colección CLACSO-CROP, Buenos Aires: CLACSO, 195-223.
- Bárcena, A. y Tinoco, E. (2014). Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral: Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, CEPAL-OIT.
- Bentancor, V. (2015) La política asistencial: desde las leyes de pobres a los programas de transferencia de renta condicionada. *Fronteras*. 8, 45-57.
- Bérgolo, M., Dean, A., Perazzo, I. y Vigorito, A. (2016). Evaluación impacto del programa Asignaciones Familiares-Plan de Equidad y la Tarjeta Alimentaria del MIDES. Montevideo, DAES-DESyTC-DINEM y MIDES.
- Buchelli, M., et al. (2007). Asignaciones Familiares en Uruguay: Evaluación y Propuestas de Reforma. Montevideo, BPS-OIT.
- Burstin, V. et al. (2010). *Preferencias Adaptativas: Entre deseos, frustraciones y logros*. Montevideo, Uruguay, Fin de Siglo.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Cecchini, S, Rico, M. y Vargas, L. (2014). Transferencias de ingresos para la erradicación de la pobreza: Dos décadas de experiencia en los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile, CEPAL.

Colombo, K., et al. (2014). ¿Qué es el índice de carencias críticas? Montevideo, DAES-DESyTC-DINEM y MIDES

Colombo, K., Lohner, G. y Ramirez, E. (2018). The Impact of a Cash Transfer Program on Life Outcomes Evidence from Uruguay. Barcelona, GSE.

Courtoisie, D., Marsiglia, M. y Rossel, C. (2015). Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia: Apuntes a partir del caso del Uruguay. Santiago de Chile, CEPAL.

Davis, J. (2003). *The theory of the individual in economics: Identity and value*. Londres, Inglaterra, Routledge.

Dean, A., & Vigorito, A. (2015). El acceso a programas de transferencias de ingreso de la población de menores recursos en Uruguay: Un análisis en base a la Encuesta de panel INE-MIDES-UDELAR. Serie Documentos de Trabajo; 01/15. Montevideo.

Elster, J. (1988). *Uvas amargas: Sobre la subversión de la racionalidad*. Barcelona, España, Península.

García, F. (2017). Responsabilidad y legitimidad en las transferencias monetarias condicionadas. *Diánoia*, 62(79), 193-216.

Gargarella, R. (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls*. Barcelona, España, Paidós.

Le Grand, J (2003). *Motivation, Agency and Public Policy*. Nueva York, Estados Unidos, Oxford University Press.

Levy, S. y Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza: El programa Progresá-Oportunidades de México*. México DF, México, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Ley N°18.227, Ley de Asignaciones Familiares del Plan de Equidad. Diario oficial de la República Oriental del Uruguay. Montevideo, Uruguay, 9 de enero del 2008.

MIDES (2015). Análisis y perspectivas para los programas de transferencias: Asignaciones familiares y tarjeta uruguay social. Recuperado de <http://dinem.mides.gub.uy>.

MIDES (2018). Tarjeta Uruguay Social (TUS). Montevideo, Uruguay: MIDES. Recuperado de: <http://www.mides.gub.uy>.

Naciones Unidas (2009). Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe de la experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza. Magdalena Sepúlveda Carmona (A/HRC/11/9).

Nozick, R. (1974) *Anarchy, State, and Utopia*. Nueva York, Estados Unidos, Basic Books.

Nussbaum, M. (2002). *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona, España, Herder.

- Pereira, G. (2014). El espacio normativo de la autonomía como realización de la igualdad. Series de la CEPAL (191). Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publications>.
- Plan de Equidad. Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Montevideo, Uruguay, 9 de abril del 2007.
- Presidencia de la República Oriental del Uruguay (2018). MIDES llegó con la Tarjeta Uruguay Social al 98 % de la población objetivo. Montevideo, Uruguay: Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Recuperado de: <https://www.presidencia.gub.uy/Comunicacion/comunicacionNoticias/mides-informe-tarjeta-uruguay-social-poblacion-objetivo>
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge, Estados Unidos, Harvard University Press.
- Rawls, J. (2002). *La justicia como equidad: Una reformulación*. Barcelona, España, Paidós.
- Roemer, J. (1998). *Equality of Opportunity*. Cambridge, Estados Unidos, Harvard University Press.
- Santibáñez, C. (2005). The Informational basis of poverty measurement: Using the capability approach to improve the CAS proxy tool. *The European Journal of Development Research*, 17(1), 89-110.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Nueva York, Estados Unidos, Oxford University Press.
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. Cambridge, Estados Unidos, Harvard University Press.
- Sen, A. (1980). Equality of What?. *Tanner Lectures on Human Values*. Cambridge, Inglaterra, Cambridge University.
- Sen, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, España, Alianza Editorial.
- Villatoro, P. (2015). Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. *Revista CEPAL*. 86, 87-101. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org>.
- Walzer, M., (1993). *Las esferas de la justicia: Una defensa del pluralismo y la igualdad*. México DF, México, Fondo de cultura económica.

## Anexos

---

### Artículos de ley 18.227 contemplados en el análisis

**Artículo 2º.** (Definiciones de hogares). - A los efectos de esta ley, entiéndese por hogar el núcleo integrado por dos o más personas, vinculadas o no por lazos de parentesco, que conviven bajo un mismo techo y constituyen una familia o una unidad similar a la familia. La determinación de los hogares que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeconómica así como la del nivel a que refiere el inciso segundo del artículo anterior, se harán conforme a criterios estadísticos, teniéndose en cuenta, entre otros, los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria. La reglamentación establecerá claramente las condiciones para acceder al beneficio y en caso de ser más de uno, indicará la ponderación de cada uno de ellos.

**Artículo 3º.** (Administrador o atributario de la prestación).- Son atributarios o administradores del beneficio instituido por la presente ley, las personas con capacidad legal o las instituciones, a cuyo cargo estén los beneficiarios. En caso de que dos personas de distinto sexo reúnan tales condiciones, tendrá preferencia la mujer.

**Artículo 4º.** (Montos de la prestación).- La asignación instituida por la presente ley tendrá los siguientes montos mensuales por beneficiario, atendiendo al número de los mismos que integren el hogar, al nivel educativo que estén cursando y a la presencia o no de discapacidades:

A) El resultado de multiplicar \$ 700 (setecientos pesos uruguayos) por el número de beneficiarios integrantes del hogar que no padecieren incapacidad (numeral 4) del artículo siguiente) elevado al exponente 0,6 (cero coma seis), y de dividir la cifra obtenida entre la cantidad de aquéllos.

B) En los casos de beneficiarios que se encuentren cursando educación media, se adicionará al monto que les correspondiere conforme al literal anterior, el resultado de multiplicar \$ 300 (trescientos pesos uruguayos) por el número de dichos beneficiarios elevado al exponente 0,6 (cero coma seis), y de dividir la cifra obtenida entre la cantidad de los mismos.

C) \$ 1.000 (mil pesos uruguayos) en los casos de beneficiarios que padecieren incapacidad conforme a lo previsto por el numeral 2) del artículo siguiente.

En los casos de beneficiarios en atención de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay o en instituciones que mantengan convenios con dicho Instituto, la asignación será de \$ 700 (setecientos pesos uruguayos). La reglamentación establecerá el modo en que se aplicará esta asignación en provecho directo del beneficiario, en orden a satisfacer sus necesidades en materia de salud, educación e inserción social.

**Artículo 5º.** (Término de la prestación).- La asignación familiar prevista por la presente ley se servirá por los períodos que se establecen a continuación:

1) A partir de la constatación fehaciente del estado de gravidez por parte del Banco de Previsión Social y:

A) Hasta los 14 (catorce) años del beneficiario en todos los casos.

B) Hasta los 16 (dieciséis) años del beneficiario cuando se compruebe que el mismo no ha podido completar el ciclo de educación primaria a los 14 (catorce) años por impedimento plenamente justificado.

C) Hasta los 18 (dieciocho) años de edad del beneficiario cuando el mismo curse estudios de nivel superior a los de educación primaria en instituciones de enseñanza estatales o privadas autorizadas por el órgano competente.

2) Cuando el beneficiario padezca de una incapacidad física o psíquica tal que impida su incorporación a todo tipo de tarea remunerada, la prestación se servirá hasta los 18 (dieciocho) años de edad, y continuará sirviéndose a partir de dicha edad por períodos de tres años, con revisión médica al finalizar cada período conforme a lo previsto por el literal D) del artículo siguiente. La percepción del beneficio será incompatible con el cobro de la prestación a que refiere el artículo 43 de la Ley N° 16.713, de 3 de setiembre de 1995.

**Artículo 6º.** (Requisitos para el otorgamiento y el mantenimiento de la percepción de la prestación). - Para recibir la asignación regulada por la presente ley, deberán acreditarse ante el Banco de Previsión Social, con la frecuencia y del modo que establezca la reglamentación, los siguientes extremos:

A) Los ingresos y la composición del hogar que integra el beneficiario.

B) Los demás elementos que caracterizan a dicho hogar como en situación de vulnerabilidad socioeconómica y que lo incluyen en el nivel a que refiere el inciso segundo del artículo 1º, en su caso.

C) 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.

D) Tratándose de personas discapacitadas desde el punto de vista físico o psíquico, la discapacidad debe impedir su incorporación a todo tipo de tarea remunerada. En este caso, el certificado provendrá de los servicios médicos del Banco de Previsión Social y se realizarán revisiones periódicas ante los mismos servicios médicos cada tres años, a los efectos de evaluar si se mantiene el mismo grado de incapacidad que permita el mantenimiento del pago de la prestación. No obstante, en los casos de niños y adolescentes que padezcan discapacidad psíquica, la misma podrá acreditarse mediante certificación que al efecto expida el Registro creado por la Ley N° 13.711, de 29 de noviembre de 1968.

**INSTITUTO DE ECONOMÍA**

---

**Serie Documentos de investigación  
estudiantil**

06, 2019

**DIE 06/2019**



**Instituto de Economía**

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración  
Universidad de la República - Uruguay

© 2011 [iecon.ccee.edu.uy](http://iecon.ccee.edu.uy) | [instituto@iecon.ccee.edu.uy](mailto:instituto@iecon.ccee.edu.uy) | Tel: +598 24131007 | Gonzalo Ramírez 11926 | C.P. 11200 |  
Montevideo - Uruguay