

Génesis histórica y Dualización de las Asignaciones Familiares en Uruguay¹

Lic. Mariela Pereira, E-mail: pereiramariela@hotmail.com

Resumen

La ponencia presenta un avance sobre el proyecto de investigación, que se desarrollará en el marco de la Tesis de Maestría en Trabajo Social, edición 2013. La misma versa sobre la *Emergencia y desarrollo histórico de las Asignaciones Familiares en el Uruguay: del seguro social al “combate” a la pobreza (1943-2014)*. Dentro del régimen de Asignaciones Familiares (AFAM) coexisten hoy dos tipos de prestaciones, la contributiva y la no contributiva, lo cual supone una dualización del régimen. Es así que conviven dos lógicas, la lógica del seguro para los trabajadores formales y la de la asistencia para los sectores pobres. Se considera fundamental analizar cuál fue el proceso de constitución de cada una de ellas y qué implicancias tienen para el tratamiento y gestión de la pobreza, así como su vinculación con el mundo del trabajo. En esta disertación se presentarán tres de las principales discusiones teóricas utilizadas para la realización de la investigación, la hipótesis que la guía y la fundamentación de la metodología a desarrollar en la misma. La perspectiva utilizada es la estructuralista genética, propuesta por Pierre Bourdieu, se pretende desentrañar cuáles fueron los cambios que se produjeron en el campo burocrático y en la forma de concebir los problemas sociales, para que convivan estas dos formas de tratamiento de lo social.

Palabras Clave: Asignaciones Familiares, Seguro social, Asistencia.

Transformaciones en el mundo del trabajo. El actual modelo de desarrollo ha generado, importantes tendencias desestructuradoras del orden social. Entre las tendencias más significativas se encuentran los cambios en el mundo del trabajo y el achicamiento paulatino del Estado. Se concibe al trabajo como uno de los factores claves para la integración social, existe una *“fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que ‘cubren’ a un individuo ante los riesgos de la existencia”* (Castel 1997, p. 15).

¹ Trabajo presentado en las XIV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales- UDELAR. Montevideo 15, 16 y 17 de setiembre de 2015.

Antunes (2001) plantea dentro de sus tesis principales que más allá de los cambios ocurridos, nada permite concluir que el trabajo haya perdido centralidad; que no puede comprobarse la extinción del trabajo social como creador de valores de uso; expresa que aún teniendo en cuenta que el mundo del trabajo se ha vuelto más heterogéneo, complejo y fragmentado, de todas maneras la emancipación humana tiene al mundo del trabajo como su principal protagonista, expresa por último, que las nuevas características que asume el mundo del trabajo no apunta a la extinción de la clase que-vive-del-trabajo, sino que esta asume nuevas formas “flexibilizadas”, “precarizadas”, entre otras.

Desde mediados de los años noventa, las presiones fiscales y la declinación de la formalidad en el mercado de trabajo, han hecho evidente que el enfoque tradicional se vuelve gradualmente insuficiente para proteger a todos los uruguayos de los diferentes riesgos sociales. Se comienzan a utilizar estrategias de mayor focalización, teniendo como argumentos, de acuerdo al los análisis realizados por Lo Voulo (2001) y Filgueira (1998), llegar de forma más eficiente a los sectores más pobres, corrigiendo inequidades distributivas y dando una mayor eficacia a la prestación de recursos. Lo cual a su vez permitiría tener en consideración las situaciones de heterogeneidad de la pobreza.

Actualmente parte de la discusión sobre la protección social, está vinculada a la opción política por este tipo de respuesta y este tipo de argumentación. Estos han sido puestos en cuestión por el pensamiento social crítico, ya que descentran el problema de la pobreza. Esta se plantea como un problema de asistencia, desconociendo la incidencia que reviste en ésta el cambio en la organización del mundo trabajo.

Dualización de las AFAM. Estas cuentan con una tradición extensa en el sistema de seguridad social uruguayo, se instalan en 1943, con la aprobación de la ley 10. 449, en donde se instituye el Consejo de Salarios², representado por el poder ejecutivo, patrones y obreros. Éste órgano es quien fija el salario mínimo nacional, *para asegurar al trabajador un nivel de vida suficiente (p.1)*. En esta misma ley se declara obligatorio el régimen de Cajas de Compensación para el pago de Asignaciones Familiares, *por cada hijo legítimo o natural legalmente reconocido o declarado judicialmente. (p.4)*

Luego en 2008, se aprueba la ley 18.227 que amplía el Régimen de Asignaciones no contributivas, éstas consisten en prestaciones monetarias que se pagan mensualmente.

² “Creáanse los Consejos de Salarios que tendrán por cometido fijar el monto mínimo de los salarios que deben percibir los trabajadores, empleados u obreros del comercio, la industria, oficinas y escribanos de propiedad privada y los servicios públicos no atendidos por el Estado” (p.1).

Cambia significativamente la forma acceso a la misma, en éste es a través de la comprobación de hogares que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica, “... 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.”(p.1), conviviendo de esta manera hoy las dos prestaciones, la contributiva y la no contributiva.

Estado como Campo Burocrático. Cuando se propone estudiar el Estado, se está expuesto a reflexionar sobre categorías de pensamiento producidas y avaladas por éste. (Bourdieu, P. 2007). Por tanto, es necesario cuestionar esta categoría, poner en cuestión lo que está “naturalmente” dado, establecido.

Según Bourdieu (2007), en el Estado es donde se produce la mayor concentración y ejercicio del poder simbólico, dispone de los medios para ello, impone una cultura dominante, legitima la cultura nacional, brinda el acceso de una cultura particular a la universalidad. No obstante este acceso a lo universal es permitido sólo para aquellos que tienen los medios para lograrlo, por lo cual dicho acceso es desigual. El capital simbólico es constituido por la propiedad de distintos tipos de capital (económico, cultural, social, entre otros), sobre todo cuando esta propiedad es reconocida por los agentes sociales y éstos le confieren un determinado valor.

Por ello, la concentración del capital jurídico es crucial, porque detenta el poder estatal, en particular, el poder de *nombrar*. De esta manera, se pasa del capital simbólico, basado exclusivamente en el reconocimiento colectivo, a un capital objetivado, codificado, delegado y garantizado por el Estado, burocratizado. Se pronuncia una definición social legítima con la autoridad del Estado. Las personas y las cosas son creadas y recreadas por éste. Por ejemplo, designa quien es pobre y quien no, a través de construcciones, en cierta medida arbitrarias, pero como son legitimadas por el Estado no se cuestionan.

Si bien desde hace unos años el tema de la pobreza y la exclusión social fueron colocados en la agenda pública, el desafío principal, tomando aportes Bourdieu (2007), es comprender cómo se fue construyendo esta categoría históricamente, cuáles han sido los cambios que se visualizan.

Asimismo, resulta fundamental analizar el rol que desempeña el Estado en cada período estudiado, de acuerdo al escenario político y social; en un contexto de estado social, con “pleno empleo”, seguramente la pobreza no significaba lo mismo. Como se analizó anteriormente, el Régimen de AFAM surge asociado a los consejos de salarios, comprendido como complemento al ingreso, es decir asociado al empleo y a los derechos del trabajador. En cambio actualmente el rol del estado cambia, la informalización del empleo crece, así como los índices de pobreza, requiriendo mecanismos focalizados de selección de la población beneficiaria.

En este sentido, se retoma lo que plantean Castel (2004) y Rosanvallon (1996) sobre las políticas asistenciales, el seguro no necesita conocer la situación ni los comportamientos del “beneficiario”. En cambio la asistencia sí; estas políticas tienden a la individualización de las protecciones por proceso de descolectivización o de reivindicación. “... algunas acciones asistenciales tengan su fundamento en el derecho (...) no obsta para que su acceso esté subordinado a una evaluación del beneficiario, quien debe justificar que padece necesidades para recibir el beneficio.” (Castels, R. 2004, p, 96)

El seguro y la asistencia remiten a lógicas diferentes; el seguro trata los riesgos que implica la interrupción de una trayectoria laboral y de los riesgos vinculados al mundo del trabajo, la asistencia, en cambio, responde a una forma de gestión de la pobreza. De esta manera, se encuentra que existen diferencias que se fundamentan respecto a los distintos grupos de población a los que se dirigen (asistencia: *dejados de lado, masa marginal*, seguro: trabajadores, desocupados) y las diferentes formas de tratamiento sociopolítico de estas poblaciones. En la investigación a realizarse, se pretende desentrañar cuáles fueron los cambios que se produjeron en el campo burocrático y en la forma de concebir los problemas sociales, para que convivan estas dos formas de tratamiento de lo social.

Cabe destacar, tal como plantea Bourdieu (1999), que las administraciones públicas y sus representantes son grandes productores de “problemas sociales”. Este tiene dos poderes fundamentales, el de producir e imponer las categorías de pensamiento. En este sentido, es preciso para comprender la política ir a su génesis, su concepción original e intentar comprender cuáles fueron los cambios ocurridos, a nivel político, económico y social, para que se pase de una política enmarcada en la seguridad social a una política de asistencia.

Este poder simbólico se verifica cuando se reconoce la legitimidad de las palabras y las personas que las pronuncian. Este poder se da en la medida que se reconoce a quienes lo ejercen. Por tanto, el Estado contribuye a crear la realidad social; los imperativos del mismo sólo se imponen con tanta fuerza porque éste ha impuesto las estructuras cognitivas según las cuales es percibido. (Bourdieu, 2007)

Hipótesis- La dualización supone un registro de protección diferente para los distintos segmentos que componen la clase trabajadora. El seguro está inscripto en la lógica del derecho y la asistencia no lo está. Las respuestas alternativas de protección social iniciadas en los años 90' distan sustancialmente de lo que se denomina Bienestar Social, presentan un escaso impacto en el mundo del trabajo y son presentadas y asociadas como problemas de la pobreza y no del trabajo. Es sobre esta base que se asienta la dualización del régimen de AFAM. Se mantiene el perfil contributivo para los "trabajadores" y adquiere un carácter no contributivo para los pobres (los cuales también son trabajadores, desocupados, precarios e informales o con salarios muy bajos).

Metodología- El estudio a realizarse es de corte cualitativo, toma para su realización los aportes del estructuralismo genético propuesto por Bourdieu (1991), el cual conlleva una forma de análisis de la realidad relacional "*...Introducir el método estructural (...) conduce a caracterizar todo elemento por las relaciones que lo unen a los otros en un sistema, y de las que obtienen su sentido y su función*". (P.13).

Siguiendo lo planteado por el autor, la relación entre una visión del mundo y las condiciones históricas que la hacen posible, expresan la internalización del habitus. La acción histórica está encarnada en el sujeto, que le permite percibir y categorizar el mundo. Esta forma de ver la realidad se objetiva a través de la distribución de los recursos disponibles, presentes en los campos y en las estructuras sociales. Reúne una física objetivista de las estructuras mentales y una fenomenología constructiva de las prácticas.

Se tomará como un **universo de estudio-** Las Transferencias de Renta Condicionadas, como **unidad de Análisis-** Asignaciones familiares Contributivas y Asignaciones Familiares no Contributivas.

Se analizará la estructura objetiva de las relaciones entre las posiciones ocupadas por los agentes, propulsores de dicha política y los que no estaban a favor, analizando a su vez las diferentes argumentaciones, así como las posturas institucionales que compiten dentro del campo burocrático. Por último, se propone analizar que implicancias tiene

dicha política sobre los hábitos de los agentes, los diferentes sistemas de disposiciones que éstos adquirieron mediante la interiorización de estas condiciones sociales y económicas, especialmente en aquellos que se encuentran en situación de pobreza.

Para ello se realizará un **análisis de los Debates Parlamentarios de los años 1943, 1990 y 2008**, tomando aquellos que refieran a las discusiones sobre AFAM, AFAM-PE; se analizarán estos tres años en particular porque es donde están los mayores cambios en el régimen. En la búsqueda se observará donde están estas discusiones, por lo que puede que correspondan exactamente con los años expresados, a saber puede ser que la ley aprobada en 2008, se haya discutido durante el año 2007.

Se realizará una **revisión de los artículos de prensa de cada época**, tomando aquellos que resulten significativos para el estudio. Asimismo se realizará una revisión bibliográfica de Fuentes documentales y Bibliografía sobre el tema.

Bibliografía

Beck, U.; Giddens, A.; Lash, S. (1997). *Modernización Reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid. Alianza Editorial

Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Capítulo II. El propósito de la sociología reflexiva. Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina.

_____. et al. (2008) *El oficio del sociólogo*. Capítulos I y II. Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina.

_____. (1991). *El sentido práctico*. Ed. Taurus. Madrid, España.

_____; Loic Wacquant (1993). *Cosas Dichas*, Ed. Gedisa, Barcelona, España.

_____. (1979). *La distinción*. Bs. As. Taurus. Cap 2 y 8.

_____. (1995). *Por una antropología reflexiva*, Ed. Grijalbo. México.

_____. (1999). *Razones Prácticas*. 1ra. Ed. 1997, Ed. Anagrama S.A Barcelona, España.

_____. (1993/1999). *La miseria del mundo*, FCE, Buenos Aires. pp. 161-194

Castel, R. (1997). *Las Metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Ed. Paidós, Estado y Sociedad, Buenos Aires.

Castel Robert. (2004). *La inseguridad social*. Ed. Manantial, Buenos Aires.

Filguiera, F. (1998). “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada” en Brian Roberts (ed.) *Ciudadanía y Política Sociales*. (FLACSO/SSRC San José de Costa Rica).

Lévi-Strauss, C. (1995). *Antropología estructural*. Capítulo 1: El campo de la antropología. México: Siglo XXI.

Lo Voulo, Ruben (2001). *Alternativas. La economía como cuestión social*. Cap. 5 .Ed. Altamira. Buenos, Aires Argentina.

Narbondo, P. (2012). “¿Estado desarrollista de bienestar o construcción de la izquierda del Estado neoliberal? Los gobiernos del Frente Amplio de Uruguay”, en: Mabel Thwaites Rey (Ed.) *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*. Editorial Arcis. CLACSO. Santiago.

Rosanvallon, P. (1995). *La Nueva Cuestión Social*. Ed. Manantial, Buenos Aires.

Serrano, Claudia (2005) “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina”, en: Serie Mujer y Desarrollo No 70, CEPAL, Santiago de Chile.

Sautu, R. et al. (2005) *Manual de metodología*. Buenos Aires: CLACSO.

Fuentes Documentales

AA.VV (2007) .Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar Unidad de Gestión de Países para

Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Departamento de Desarrollo Humano. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Informe del Banco Mundial. (Uruguay)

Amarante, Verónica, Vigorito Andrea (2007) “Evolución de la pobreza y la desigualdad en Uruguay.2001-2006”. PNUD, UNFPA,INE. [en línea] (Uruguay) disponible en: http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/Documentos/documento_mides_69.pdf, acceso mayo 2013.

Arim, Rodrigo, Vigorito, Andrea. (2007) Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay. 1991-2005 Marzo, 2007 INSTITUTO DE ECONOMIA Serie Documentos de Trabajo DT10/06 [en línea] (Uruguay) disponible en: http://observatoriosocial.mides.gub.uy/mides/portalMides/portalMides/Documentos/documento_mides_72.pdf, acceso mayo 2013.

Ley 18.227. Disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18227&Anchor=>, acceso en Febrero 2015.

Ley 10.449. Disponible en:

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=10449&Anchor=>, acceso en julio 2014.