

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**  
**Tesis Licenciatura en Trabajo Social**

**Asignación familiar**  
**¿realidad o consecuencia?**

**Mariana Silva**

**Tutor: Teresa Dornell**

**2008**

*A mi Hermano...*

## EL ELEFANTE:

Estaban los tres ciegos ante el elefante. Uno de ellos le palpó el rabo y dijo:

- Es una cuerda.

Otro ciego acarició una pata del elefante y opinó:

- Es una columna.

Y el tercer ciego apoyó la mano en el cuerpo del elefante y adivinó:

- Es una pared.

Así estamos: ciegos de nosotros, ciegos del mundo.

Desde que nacemos, nos entrenan para no ver más que pedacitos.

La cultura del desvinculo nos prohíbe armar el rompecabezas.

Eduardo Galeano

## INDICE.

<b>PRESENTACIÓN.....</b>	<b>Pág. 1</b>
<b>1. <u>El sistema de seguridad social</u>.....</b>	<b>Pág. 3</b>
1.1. Sus principales características.....	Pág. 3
1.2. Nuevo Sistema de Seguridad Social.....	Pág. 4
<b>2. <u>BPS desde una perspectiva histórica</u>.....</b>	<b>Pág. 5</b>
2.1. Crisis económica, política y la restauración democrática.....	Pág. 6
2.2. La paradoja de las nuevas Reformas.....	Pág. 14
2.3. Después de la crisis del 2002.....	Pág. 16
2.4. ¿Se produjo un cambio?.....	Pág. 18
<b>3. <u>Las transformaciones en la familia</u>.....</b>	<b>Pág. 21</b>
3.1. ¿Como es la familia hoy en el Uruguay?.....	Pág. 21
3.2. ¿Cambió la familia nuclear?.....	Pág. 23
3.3. ¿Qué son las políticas sociales?.....	Pág. 27
<b>4. <u>Las transformaciones en el mundo del trabajo</u>.....</b>	<b>Pág. 35</b>
4.1. ¿Que rol jugó el trabajo en la evolución de la sociedad?.....	Pág. 35
<b>REFLEXIONES FINALES.....</b>	<b>Pág. 43</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>Pág. 48</b>
Fuentes Documentales.....	Pág. 52
<b>ANEXOS.....</b>	<b>Pág. 54</b>
Anexo 1. Marco legal.....	Pág. 55
Anexo 2. Folleto de difusión.....	Pág. 93
Anexo 3. Formulario.....	Pág. 95

# PRESENTACION

El presente documento es elaborado para la aprobación de la monografía de grado correspondiente a la Licenciatura en Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales, perteneciente a la Universidad de la República.

El enfoque teórico-metodológico mediante el cual es fundamentada esta tesina se sustenta en:

a) la concepción del individuo en sus múltiples y complejas determinaciones, en su universalidad y su particularidad;

b) concepto y categorías de análisis referidas a la vida cotidiana;

c) la concepción de la familia como construcción histórico-social y heterogénea. Atendiendo el contexto y a sus transformaciones en el devenir histórico del Capitalismo, sobretodo en torno a los cambios que se han producido durante estas últimas décadas (por ejemplo: crisis del padrón de acumulación capitalista, globalización y transformaciones económicas y políticas, el papel del Estado y las políticas sociales, etc.);

d) El rol de las instituciones en la producción y reproducción social de la vida y los distintos espacios institucionales en los cuales se desarrollan los procesos de intervención del Trabajo Social, como profesión en sus distintas dimensiones;

e) la intervención profesional a escala familiar e individual concibiendo a la realidad como fuente plural y heterogénea de sujetos, problemáticas sociales, instituciones, etc., y por lo tanto ligada a modalidades de intervención que sean coherentes con esa pluralidad; y

f) aspectos y desafíos éticos del Trabajo Social.

Desde el punto de vista metodológico se parte de una concepción de la realidad totalizante y compleja. Ante ello se debe atender por un lado la articulación de lo universal con lo singular y lo particular, y por otro, las mediaciones que la atraviesan y constituyen, posibilitando la comprensión de nuestro objeto en su particularidad y también una coyuntura espacio-temporal determinada.

El presente trabajo incorpora como una de sus perspectivas de análisis la histórico-dialéctica considerando a tal efecto, a varios autores que desde sus distintas perspectivas aportaron insumos teóricos importantes para su realización.

El mismo intenta analizar y comprender la evolución de las prestaciones brindadas por el Banco de Previsión Social (BPS) a lo largo de la historia especialmente las referidas a las Asignaciones Familiares.

A su vez éste constará de tres capítulos:

- ▣ El primer capítulo, expresará los principios fundamentales optados por el BPS como gestor de las políticas sociales en materia de seguridad social a lo largo de la historia, haciendo hincapié en las Asignaciones Familiares.
- ▣ Un segundo capítulo, tratará de las transformaciones en la familia, y como éstas incidieron en la prestación de Asignación Familiar.
- ▣ El tercer capítulo, se basará de las transformaciones en el mundo del trabajo, presentando cual fue el rol que jugó el Estado Uruguayo y las consecuencias en las Asignaciones Familiares.

Finalmente se dará cuenta de las reflexiones finales, a las cuales se llegará luego de concluido dicho trabajo.

# **1. EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL.**

## **1.1. Sus principales características.**

Para que la sociedad pueda proporcionar protección se necesitan servicios, personas, recursos materiales dedicados a ello. Se necesitan instituciones que cumplan programas de Seguridad Social mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales.

El sistema de seguridad social garantiza a sus beneficiarios la cobertura relativa a la maternidad, infancia, familia, salud, desocupación, incapacidad, vejez y muerte.

Hay principios universales que se consideran fundamentales:

- ▣ Principio de Solidaridad: En la Seguridad Social deben participar todos los habitantes de la República. Distinguimos dos tipos de solidaridad: La *intergeneracional* que incluye grupos de una edad que son solidarios con grupos de otra edad, por ejemplo quienes trabajan contribuyen con quienes han dejado de trabajar. Y la *intrageneracional* se da dentro de la misma generación donde, por ejemplo, aquellos que tienen más poder adquisitivo son solidarios con quienes tienen menor poder adquisitivo.
- ▣ Principio de Universalidad: Significa que toda persona como miembro de una sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social. Esto quiere decir que frente a la misma dificultad o contingencia recibirá los mismos beneficios.
- ▣ Principio de Igualdad de Trato: Todo ser humano sin discriminación de raza, color, sexo, idioma, religión, posición económica u origen tiene el derecho a la Seguridad Social.
- ▣ Principio de Administración Democrática: Implica hacer participar democráticamente -a través de representantes- a todos los miembros de la comunidad en la administración de la Seguridad Social.
- ▣ Principio de Responsabilidad del Estado: La Seguridad Social como derecho humano requiere la colaboración económica del Estado para cumplir con los beneficios necesarios para las personas.
- ▣ Principio de Obligatoriedad: Las normas de Seguridad Social son imperativas, no dejando a la voluntad del interesado el ingreso al sistema, sin perjuicio de que pueda aceptarse la cobertura optativa y voluntaria de acuerdo a ciertas

condiciones y como adecuado complemento de los regímenes obligatorios indispensables.

Los programas de seguridad social son parte esencial de la sociedad uruguaya y dentro de ellos el BPS es la Institución más importante. Existen junto a este, otras instituciones como la Caja de Profesionales, la Caja Notarial, la Bancaria y la Policial y Militar. Cada una de ellas también brindan cobertura en Seguridad Social en sus ámbitos respectivos.

## **1.2. Nuevo Sistema de Seguridad Social**

En 1995 se promulga la Ley N 16.713 que establece un nuevo régimen de seguridad social con vigencia - en términos generales - a partir de abril de 1996. Se basa en un régimen mixto que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada, una parte por el concepto de solidaridad y otra por el régimen de ahorro individual obligatorio.

El principal lineamiento del nuevo sistema de seguridad social fue sobre la creación de un sistema mixto de otorgamiento de las prestaciones. Se mantiene el actual sistema de reparto asentado en la solidaridad intergeneracional y se crea un sistema de capitalización basado en el ahorro individual.

El sistema de la seguridad social en el Uruguay actualmente se integra por varios organismos del ámbito público: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, El Banco de Previsión Social, las Cajas Paraestatales, los Servicios de Retiro y Pensión Militar y Policial; y en el ámbito privado las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP) y las empresas aseguradoras de retiro inscriptas en el marco normativo de la Ley N 16.713 y sus respectivos decretos reglamentarios.

El BPS, es un organismo autónomo creado por la Constitución de 1967, establecido en el Art.195 que tiene por cometido básico *“coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social”*. La Ley Orgánica 15.800 de 1986 le atribuyó sin perjuicio de los cometidos constitucionales ya mencionados, la cobertura de los riesgos y cargas derivadas de la maternidad, infancia, familia, enfermedad, desocupación, vejez, invalidez y muerte, la determinación y recaudación de las contribuciones de seguridad social y la administración de los servicios comunes de apoyo.

## **2. BPS DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA**

Un nuevo modo de producción se gestaba en el Uruguay de 1860 a 1890, que implicó cambios en la sensibilidad de la población y dio paso a transformaciones en las conductas. Se hicieron necesarios el trabajo, el ahorro, la disciplina, la puntualidad, la salud e higiene del cuerpo como hábitos, siendo de este modo acordes con la modernización económica del país hacia el modelo capitalista. La sociedad del 900, testigo y protagonista de la modernización, era una sociedad nueva y en construcción, precozmente secularizada y atravesada por una variada corriente inmigratoria que penetró todas las capas sociales. En este contexto se dio paso al surgimiento del *El Batllismo*, movimiento reformista que interpretó e impulsó la modernización.

En la época batllista, los logros económicos fueron modestos, y los logros sociales y políticos fueron importantes. Las leyes aprobaron una aspiración primaria del movimiento obrero, *la jornada laboral de 8 horas en 1915*. Además, la aprobación de leyes sobre pensiones a la vejez, jubilaciones, descanso semanal, seguro de accidentes y salario mínimo. Se implementó la democracia parlamentaria, basada en elecciones libres, lo que derivó en el aumento de la participación popular en la vida pública.

Dicho movimiento cuestionó el orden económico y social del Uruguay del 900, que se basaba en el respeto a la propiedad privada; por lo que el latifundio fue considerado como uno de los principales enemigos del progreso del país.

Para los conductores del movimiento obrero, la propiedad privada de los medios de producción, incluida la tierra, era una inequidad y la ganancia percibida por el industrial, así como el terrateniente, una confiscación del trabajo obrero, por lo que el Estado fue considerado un mero instrumento de opresión a través del cual las clases dominantes ejercían el control sobre los oprimidos.

La realidad emergente de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), marca el surgimiento de una nueva potencia hegemónica: los EEUU. El estallido de este conflicto bélico, agravó la situación fiscal, reduciendo drásticamente las importaciones y cerrando el acceso al crédito externo. La prosperidad económica en nuestra sociedad tuvo un claro carácter clasista, ya que permitió el enriquecimiento del sector ganadero.

Luego del impacto de la guerra, y la importante depresión que le siguió a ella, la economía uruguaya creció favorablemente. El país mantuvo sus características de modelo agro-exportador y a pesar de un incremento en la industria manufacturera, no evidenció un proceso de industrialización fuerte, ni transformó las bases de su inserción internacional.

La imagen que existía en el ámbito mundial de los años 20' era de una época pletórica, que se asocia en general a la idea de progreso. En Uruguay la década comienza con una gran crisis donde caen las exportaciones. Se vivía una situación de prosperidad irreal, puesto que se dependía del endeudamiento externo. La sociedad uruguaya había prosperado en algunos aspectos.

La imagen del Uruguay la acuñaba la clase dirigente, porque mientras ella se adueñaba y colonizaba Carrasco, los obreros debían resignarse a los "ranchos" de lata en la periferia de la Capital.

### **2.1. Crisis económica, política y la restauración democrática.**

Hacia 1930, América Latina vivía una ola de golpes de Estado. Uruguay, así como en todo el mundo, también sufrió los efectos de la crisis capitalista que estimulaba con fuerza a quienes cuestionaban la democracia y defendían los gobiernos de facto.

El Estado Uruguayo, desde casi los orígenes de la República, ha tenido especial interés en la creación de servicios y prestaciones dirigidas a equiparar las desigualdades sociales, por medio de diferentes políticas. En términos de Filgueira, se trata de un "Estado Pionero", cuyo objetivo era alcanzar el bienestar de las familias, tanto en calidad como en cantidad. Desde esa perspectiva la prestaciones de Seguridad Social del Uruguay responde a ese interés donde se intenta proteger a los miembros de una sociedad, lo cual estipula que "mediante una serie de disposiciones públicas, contra los infortunios económicos y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una reducción considerable de ingresos a raíz de las contingencias como la maternidad, la enfermedad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales; desempleo, invalidez, vejez y muerte, el beneficio de atención de salud y el otorgamiento de subsidios a las familias con hijos".<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Manual del Formador y Divulgador en Seguridad y Prevención; Historia de la Seguridad Social en Uruguay. Pág.5

Desde mediados de la década de 1930, el descenso de la natalidad, el bajo poder adquisitivo de los salarios, la brecha en las remuneraciones entre hombres y mujeres, la elevada mortalidad infantil, motivaron y fueron fundamentos para la implementación de diferentes proyectos, por medio de sobre pagos complementarios para las familias con niños.

Por lo que se fueron consagrando diferentes derechos sociales que se fueron plasmando en la Constitución de la República, eso lo podemos visualizar en los Artículos N° 40, N° 41 y N° 42 de la Constitución Plebiscitada en el año 1934.<sup>2</sup>

Por lo tanto, el Estado estableció por medio de la consagración de los derechos sociales, una responsabilidad por parte de él, con el fin de lograr una protección en relación a la familia y énfasis en aquellas que tengan numerosos hijos así como aquellas que se encuentren en una situación de “auxilio”. Desde esta intervención a nivel de las protecciones sociales a comienzos de la década de 1940, se formó en el Parlamento la Comisión Investigadora de la Vida, Trabajo y Salarios Obreros. En 1941, la Comisión produjo un informe donde se examinaban los niveles de remuneraciones de los obreros y se destacaban las diferencias por género y su bajo poder adquisitivo en la relación al tamaño de las familias, condiciones de vida, estratos sociales y demás.

A partir de los resultados del estudio de esta Comisión, en 1943 se promulga la **Ley N° 10.449**, que crea los Consejos de Salarios, se concretaba una mesa tripartita integrada por representantes de los trabajadores, de las patronales y del Estado. De esta manera, en los lugares de trabajo, se tenía conocimiento sobre cuanto era el salario mínimo de cada categoría o cargo, cada cuanto tiempo se debía aumentarlo y cual era el porcentaje del mismo, lo que llevó por consiguiente a incrementar el poder adquisitivo de los trabajadores. Debe destacarse que en la comentada ley, el concepto de salario es el salario justo. Debemos aclarar que existen numerosos estudios que demuestran que en el primer período de aplicación de la ley, el salario en Uruguay conoció sus máximos históricos, así como aumentos de salario real significativos. Los Consejos de Salarios funcionaron con convocatoria periódica, variando periodicidad según la rama de actividad, entre 1944 y 1968, teniendo el Gobierno un rol de convocador y facilitador de la negociación.

---

<sup>2</sup> Artículo N° 40: “la familia es la base de nuestra sociedad. El Estado velará por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad”.

Artículo N° 41: “el cuidado y educación de los hijos para que éstos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres. Quienes tengan a su cargo numerosa prole tienen derecho a auxilios compensatorios, siempre que los necesiten. La ley dispondrá las medidas necesarias para que la infancia y juventud sean protegidas contra el abandono corporal, intelectual o moral de sus padres o tutores, así como la explotación y el abuso”.

Artículo N° 42: “Los padres tienen para con los hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes que respecto a los nacidos en él. La maternidad, cualquiera sea la condición o estado de la mujer, tiene derecho a la protección de la sociedad y a su asistencia en caso de desamparo”.

La ley N° 10.449 crea los Consejos de Salarios y queda establecido en el Art. N° 21 y Art. N° 22 de la misma.<sup>3</sup> Se considera que el beneficiario directo es el hijo a cargo, del empleado obrero o peón, hasta los 14 o si estudiara hasta los 16 años. Con la creación de los Consejos de Salarios, se establecieron diversas disposiciones vinculadas a la remuneración del trabajo, siendo la Asignación Familiar una de estas. Este régimen era exclusivo de los trabajadores de Industria y Comercio, por lo tanto no contemplaba a los trabajadores rurales ni al servicio domésticos. Los empleados del sector público contaban con otros tipos de beneficios.

La premisa que sustentaban dichas políticas era la existencia de niños y niñas dentro de un contexto familiar. Y al decir contexto familiar se desprende de esta una concepción de familia nuclear, tipo modelo Parsoniano. También se basaba en la existencia de adultos de referencia, constituidos en matrimonio estable.

*“La familia es una organización de individuos, basada en un origen común, destinada a conservar determinados rasgos, posiciones, aptitudes y pautas de vida físicas, mentales y morales”<sup>4</sup>.*

La Ley dio respuesta a remuneraciones de trabajadores asalariados con hijos, con el fin de promover la natalidad y disminuir los efectos de pobreza que podría generar en la infancia la reproducción biológica.

A partir de 1950, la cobertura fue ampliándose a través de la extensión del límite de edad y tomando en cuenta otras condiciones ocupacionales por parte del administrador del beneficio. Transitoriamente, en algunos períodos se previó un límite al derecho para los casos en que el salario del mayor a cargo excediera un monto determinado por la ley.

En 1950, se creó un Fondo Nacional de Compensación para atender a las Cajas deficitarias con los excedentes de las superavitarias y un Consejo Central de Asignaciones Familiares de integración tripartita, cuya función fue supervisar las diferentes Cajas. Este Consejo Central fue absorbiendo las funciones de los Consejos de las Cajas, proceso que culminó en una fuerte centralización del sistema.

A nivel internacional, luego de la 2° Guerra Mundial (1939-1945), se apreció un fenómeno de crecimiento económico en el Uruguay; la posguerra ofreció la posibilidad de acumular divisas, producto de una coyuntura internacional favorable.

---

<sup>3</sup> Artículo N° 21. “Declarase obligatorio el régimen de Cajas de Compensación para pago de asignaciones familiares a todo empleado, obrero o peón, por cada hijo legítimo o natural legalmente reconocido o declarado judicialmente.”  
Artículo N° 22. “El beneficiario directo de la asignación es el hijo a cargo del empleado, obrero o peón, hasta la edad de catorce años, haciéndose extensiva hasta los dieciséis en casos de estudios secundarios o preparatorio o aprendizajes de oficios en escuelas especiales. El administrador de la asignación es el empleado, obrero o peón”. “Las asignaciones familiares se servirán hasta completar doscientos pesos, con el sueldo que perciba el jefe de familia. En el caso de empleo de ambos cónyuges se computarán sus sueldos, a los efectos de lo dispuesto en el inciso anterior”.

<sup>4</sup> Parsons, Talcott (1970). “La estructura social de la Familia”. ED. Península, Barcelona. Pág. 55.

*La edad de oro del Capitalismo*, fue el resultado de un cambio fundamental en las relaciones de intercambio internacional. Esto dificultó enormemente las posibilidades de inserción de las economías periféricas, incapaces de competir en productividad con las nuevas potencias económicas.

El mundo vive en el contexto de la Guerra Fría (1945-1989); se consolida la hegemonía de Estados Unidos como potencia mundial, se establece una lucha entre el comunismo y el capitalismo. La intervención del Estado adquiere una importancia relevante, con una política proteccionista y de fomento de la industria, promoviendo el desarrollo social. El auge económico, la lucha sindical y la política redistributiva del gobierno posibilitaron el progreso social con un sustancial incremento del nivel de vida. Se optó por la industrialización, tecnológicamente dependiente, como estrategia de desarrollo de bienes de consumos livianos. La Industria Sustitutiva de Importaciones (ISI) se financió con lo que se extraía por concepto de exportaciones, puesto que la ganadería estaba estancada. El Estado implementa un aparato regulatorio que transfiere recursos del sector exportador al industrial y, mediante el Consejos de Salarios, del empresario al trabajador.

Paulatinamente, aparecieron los límites que esta industria tenía: no podía competir en el mercado exterior, no se creó un sector de industria pesada ni se invirtió en tecnología. Debido a la dependencia exportadora de productos primarios, y la importación de maquinarias y combustibles, como a la aplicación de una planificación errática, se actuó a corto plazo. El modelo ya no era auto sustentable, y ante la incapacidad de mantener el desarrollo se optó por el endeudamiento alimentando de esta forma un proceso inflacionario.

Las elecciones del 58' se dan en un clima de crisis económica, de recesión, deterioro del bienestar, aumento de la conflictividad social, caída del salario real y del poder adquisitivo. Los poseedores del capital toman un "rol" especulativo, aumenta la actividad cambiaria, y no se invierten en actividades productivas.

El Estado aumenta el gasto público, recurre sistemáticamente a la emisión monetaria para sus gastos, generando así un proceso inflacionario. El Partido Nacional realiza distintas lecturas sobre las causas de la crisis, la que tenían que ver con el dirigismo intervencionismo estatal practicado sobre la economía, por lo que había que liberalizarla. El excesivo encerramiento de la economía debía de superarse abriendo esta a la competencia externa. Se había financiado un sector de la economía de un modo artificial, *la industria*, por lo que había que reducir el proteccionismo y buscar nuevos mercados. En 1966, se creó un aporte obrero adicional al patronal, y fue derogado en 1973.

En cuanto a su administración, a partir del año 1967 el Consejo Central fue ubicado en la órbita del Banco de Previsión Social (BPS), concentrando la administración de todos los fondos recaudados.

Al mismo tiempo, como consecuencia de la política de congelación de precios y salarios, los Consejos de Salarios fueron sustituidos por la Comisión de Precios e Ingresos (COPRIN), que si bien era de composición tripartita, contaba con mayor cantidad de representantes del Estado, iniciándose así una etapa de fuerte intervencionismo estatal. Cabe destacar que si bien no fue derogada la ley 10.449, el Gobierno dejó de convocar a los Consejos de Salarios. Desde 1973, durante todo el período de facto, se prohíbe la actividad sindical y no hay negociación colectiva (salvo alguna escasa a nivel de empresa).

En el análisis del período Pachecoquista (1968-1971), se destacan los aspectos represivos y su política económica, siendo uno de los períodos más ricos de la lucha ideológica en la historia del Uruguay. Los aspectos político-ideológicos son esenciales para comprender la coyuntura política de esos años. Pacheco pasó de ser una figura secundaria, en el partido Colorado, a ser su líder principal; construyó su imagen política en oposición a las figuras y grupos políticos establecidos dentro y fuera de su partido.

La clave de las elecciones de 1971, reside en lo dramático que era la coyuntura en la que estas se producen. La elección en sí misma presentó novedades: el intento de reelección de Pacheco, el novedoso programa de Wilson Ferreira y su postulación como candidato y la aparición del Frente Amplio. El resultado dio como triunfador al Partido Colorado por encima del Partido Nacional, siendo electo JM. Bordaberry.

Juan M. Bordaberry, fue heredero y continuador de Pacheco, era respaldado por los banqueros, latifundistas, y por el alto mando militar, siendo estos mismos los que apoyaron y se beneficiaron por la política económica implantada por el Pachequismo.

Con la aprobación en el año 1972 por el Parlamento de la Ley de Seguridad Nacional, y la creación del Consejo de Seguridad Nacional (órgano integrado por mandos militares), *“el país de la libertad se había transformado en el país de la opresión”*. Las botas de los militares ya estaban en todas partes precipitando el autoritarismo. El año 1973 comienza con una crisis de pagos de deuda externa, la que fue seguida de una importante devaluación, aumento de la inflación y caída del Salario Real, el 27 de junio de 1973 se produjo el Golpe de Estado Cívico Militar que culminaría en marzo de 1985.

En este período, la dictadura militar ejerció el poder casi sin restricciones políticas, sociales ni jurídicas. Disuelto el Parlamento, prohibida y reprimida la actividad sindical, las decisiones en materia económica se aplicaron sin limitaciones. Al mismo tiempo el Consejo de Salario, dejó de funcionar.

El período comprendido entre 1978 y 1982, se caracterizó por un cronograma cambiario conocido como "la tablita", en el que se establecía la cotización del dólar, con el objetivo de alcanzar la estabilidad del tipo de cambio y de los precios internos. Esto provocó una caída general de precios, generando atraso cambiario, de modo que los empresarios del país perdieron competitividad. Dicha situación propicia la fuga de capitales, la transformación de dólares a moneda nacional, el retiro de depósitos y la ruptura del cronograma cambiario; el cambio de la política económica significó el final de esta experiencia. Los militares perdieron progresivamente su base social de apoyo y la Federación Rural en conjunto con la Asociación Rural solicitó la refinanciación de las deudas bancarias. La penetración del capital extranjero fue notoria en estos años, con la compra de bancos nacionales y el aumento de la utilización de la moneda extranjera en las operaciones de intercambio. Esto llevó a un progresivo endeudamiento del país con el exterior y dolarización de la economía.

En relación al BPS, en el año 1979, las funciones del mismo -entre ellas, la administración de las Asignaciones Familiares- fueron trasladadas a la nueva Dirección General de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En 1980, en el marco de unificaciones impositivas, el aumento de la tasa básica del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el aporte patronal para el financiamiento de estas prestaciones fue eliminado, las cuales pasaron a ser financiadas con recursos generales.

Mediante el **Decreto de Ley N° 15.084** de noviembre de 1980 y su Decreto Reglamentario 227/81 de 1981, se amplía la prestación del servicio, quedando estipulado por el Art. N° 2.<sup>5</sup> Esta ley estipula al mismo tiempo que el monto que se le dará por beneficiario no será inferior al 8 % del Salario Mínimo Nacional (SMN) establecido por el Poder Ejecutivo tanto en la forma como en las condiciones que el mismo estipule.

---

<sup>5</sup> **Artículo N° 2.** "La asignación familiar es la prestación en dinero que se servirá a todo empleado de la actividad privada que preste servicios remunerados a terceros que tenga hijos o menores a su cargo." Por lo cual la asignación familiar se servirá también a: " 1) los empleados en situación de desocupación forzosa, mientras perciban las prestaciones del régimen de desempleo, 2) los empleados de servicios domésticos, 3) vendedores de diarios, 4) los jubilados y pensionistas de las Direcciones de las Pasividades Rurales y del Servicio Domésticos y de la Industria y el Comercio, de las Cajas de Jubilaciones, Pensiones y Subsidios para el personal Permanente y por Reunión del Jockey Club de Montevideo y de la Caja de Jubilaciones Bancarias con excepción de aquéllos cuya pasividad o pensión fuera generada por servicios prestados en bancos estatales, 5) Los pequeños productores rurales. Percibirán determinado nivel de ingresos que el Poder Ejecutivo fijará previo Informe de la Dirección General de la Seguridad Social, que trabajen efectivamente los respectivos predios y acrediten hallarse al día con los aportes, 6) otros sectores de la población activa que el Poder Ejecutivo resuelva incluir por resolución fundada y previo informe de la Dirección General de la Seguridad Social".

La prestación se extenderá hasta los dieciséis años cumplidos en caso que el beneficiario por razones justificadas presente comprobación de que no haya podido terminar la primaria con sus catorce años<sup>6</sup>, cuando el menor sea hijo o esté a cargo de un empleado que se encuentre privado de la libertad, que el mayor a cargo haya fallecido o que se encuentre incapacitado para continuar con su condición de trabajador. Se extenderá hasta los dieciocho años en caso que curse estudios superiores a los de primaria, en institutos educativos estatales o privados que estén avalados por el órgano competente. Por lo que es de carácter obligatorio la presentación de la constancia que acredite la concurrencia asidua del beneficiario a los centros educativos.

Al mismo tiempo, aquellos beneficiarios que presente algún tipo de incapacidades psíquicas o físicas que impidan su inserción en la actividad laboral, se le asignará la prestación duplicada vitalicia realizando los respectivos controles cada dos años, o hasta que perciba otra prestación a través de la seguridad social.

En relación a quien será el administrador del beneficio esta expresado en el Art. N° 7.<sup>7</sup> Pero además de que quien administre el beneficio, tanto la madre no siendo atributaria al sistema de seguridad social así como *“toda aquella persona ajena a la relación de trabajo que la genera y justifique mediante certificado judicial ejercer la tenencia efectiva del menor beneficiario”*. En caso que el beneficio de la asignación no sea empleado a él o los beneficiarios por parte del administrador, el que se encargará de determinar quien administrará dicho beneficio será un juez competente en la materia, ya que dicho beneficio no se puede “renunciar, cederse, embargarse o retenerse en garantía o depósito”. Al mismo tiempo el administrador del beneficio debe tener en cuenta que dicha prestación no es acumulable, que cada beneficiario le corresponderá recibir solo una asignación familiar, independiente que pertenezca tanto a la órbita privada como pública, la cual estará avalada por la Reglamentación tanto en sus formas como en sus condiciones.

A partir de 1982 se produjo un marcado deterioro de las condiciones de vida de la inmensa mayoría de la población: caída del poder adquisitivo, contracción de salarios, y caída de las pasividades, así como el aumento del trabajo de mujeres, niños y ancianos. La desarticulación del aparato productivo provocó un aumento del desempleo y del subempleo.

Con la “quiebra de la tablita” quedó demostrado el fracaso de la política económica establecida por el gobierno militar de claro perfil oligárquico.

---

<sup>6</sup> Artículo N° 5: “El beneficiario de la asignación Familiar es el hijo o menor a cargo de los atributarios referidos en el artículo 2° hasta la edad de catorce años”.

<sup>7</sup> Artículo N° 7. “Serán administradores de la asignación familiar los padres legítimos o naturales o los tutores del beneficiario en su caso, así como quienes tengan menores a su cargo en las condiciones previstas en los artículos N° 2 y 6 de esta ley”.

La inestabilidad que produjo la crisis, marcó un nuevo deterioro de las condiciones de vida de la inmensa mayoría de la población uruguaya, afectando en especial a los sectores más vulnerables como la clase trabajadora y los pasivos.

El gobierno militar se encontró con un aumento de la resistencia social que se vio reflejada en la lucha de las organizaciones sociales mediante manifestaciones, donde se destacó el multitudinario acto del obelisco, en el que cientos de miles de personas se congregaron para expresar su oposición al gobierno autoritario que llevaba al país a la ruina total. Ante la presión generalizada del pueblo, los militares se vieron obligados a llevar a cabo una reapertura política, donde se desarrolla un diálogo entre el gobierno y la oposición, por ejemplo el Pacto del Club Naval, que finalizó con las elecciones de 1984 con el consiguiente triunfo del Partido Colorado, bajo la fórmula Sanguinetti- Tarigo, con el 41% del electorado (Los blancos 35.2% con Wilson Ferreira preso; el Frente Amplio con el 21% Seregni proscrito).

El nuevo gobierno democrático debió hacer frente a un fuerte endeudamiento externo y pauperización de los trabajadores y pasivos. Inmediatamente se estableció la amnistía general a los presos políticos. A través del Plebiscito de 1989, quedó sellada la aprobación de la Ley de Caducidad.

En 1985, con la reinstucionalización de la democracia, se convocan nuevamente los Consejos de Salarios, que funcionarían en forma continua hasta 1990. En 1986 fue reinstucionalizado el BPS, en lo cual todas las prestaciones otorgadas por este pasaron a la Dirección General de la Seguridad Social. Desde entonces, la administración del sistema de Asignaciones Familiares está en la órbita del BPS y continúa financiándose a través de los recursos generales y contribuciones especiales del Estado.

El gobierno no consolidó sus esfuerzos en procura de un proceso de reordenamiento y normalización general y a favor de una administración de crisis económica y social dejada como herencia por la dictadura. De todos modos, se consiguió avanzar en la recuperación de algunos equilibrios macroeconómicos (aunque dejando para el futuro gobierno un elevado déficit fiscal), creció el PBI, se logro un aumento efectivo en el salario real, se impulsó el retorno de la negociación colectiva tripartita al ámbito privado, descendió levemente y con altibajos la inflación, se obtuvieron mejorías importantes en los indicadores sociales mas relevantes, se promovió el incremento de las inversiones en distintas áreas.

## **2.2. La paradoja de las nuevas Reformas**

Durante la década de los noventa, los partidos tradicionales continuaron gobernando a pesar del aumento progresivo y sostenido del Frente Amplio. La influencia de organismos internacionales tales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) llevaron a las diferentes administraciones a realizar políticas de clara tendencia Neoliberal. La creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en el año 1990, como ideal de la integración regional, permitió que la economía uruguaya disminuyera la inflación; pero con altísimos costos: cierre de cientos de fábricas, múltiples intentos de privatizaciones, extranjerización de diferentes empresas nacionales y la transformación de un país productivo por uno de servicios, aumentó la brecha entre pobres y ricos, favoreciendo a estos últimos congregados en la banca y las empresas multinacionales.

Los resultados electorales impulsaron así a una nueva agenda reformista de corte netamente liberal, dominada por temas como la reducción del déficit fiscal como camino prioritario para abatir la inflación, una fuerte apertura de la economía, la desregulación del mercado laboral, la reforma del Estado a través del instrumento de las privatizaciones, el otorgamiento de mayores espacios para la iniciativa privada y para que el mercado se convirtiera en el gran asignador de costos y beneficios. En realidad se trataba de la llegada al Uruguay de las reformas de primera generación del llamado Consenso de Washington, inherentes a la interpretación dada por los organismos financieros internacionales a la nueva etapa del nuevo capitalismo globalizador.

En la segunda administración de Sanguinetti (1995-2000) se llevaron a cabo un conjunto relevante de reformas entre las que se establecieron: *La Reforma de la Seguridad Social, La Reforma Educativa y La Reforma del Estado*.

En relación a la Reforma de la Seguridad Social, se basó en la concreción de un régimen mixto que combinaba el régimen universal provisto por el BPS con un sistema complementario de ahorro y capitalización individual.

En 1995, se asistió a un nuevo cambio, en cuanto a la prestación de Asignación Familiar esta vez de cobertura y cálculo del monto de la prestación; ya que intentaba dar respuesta a lo planteado por los partidos políticos donde establecían que *“la seguridad social debe ser un elemento de política social para garantizar un armónico desarrollo socio económico”*<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Manual Formador y Divulgador en Seguridad Social y Prevención; Historia de la Seguridad Social en Uruguay.

Con la Ley N° 16.697 en abril de 1995, se fijaron los montos de las asignaciones teniendo en cuenta los ingresos percibidos por los contribuyentes, esto significó un recorte con respecto a las prestaciones que se percibían anteriormente. Eso lo podemos visualizar en el Art. N° 26, Art. N° 27 y Art. N° 28.<sup>9</sup>

En cuanto a *La Reforma Educativa*, se basó en los niveles primario y medio. Entre sus principales iniciativas se destacaron las modificaciones generales de la currícula y la carga horaria en la enseñanza media, la expansión de la educación inicial a niños de 4 y 5 años, la introducción de programas focales para aquellos contextos socio económicos críticos (a través de las escuelas de tiempo completo) y la extensión de formación de profesores en el interior del país.

En lo que refiere a *La Reforma del Estado*, se acotaron sus alcances y se optó por una orientación igualmente distante de las posturas extremistas de estatistas y neoliberales. Lo cual produjo una reorientación en las propuestas caracterizadas por el énfasis en contenidos como focalización, gerencia descentralizada, flexibilidad en las provisiones, impulso de la competitividad y productividad, entre otros.

Al mismo tiempo, se concretó las tantas veces anunciada *Reforma Constitucional*, modificándose aspectos sustantivos, en particular el sistema electoral. Resulta indispensable reiterar que después de la debacle social con que terminó la dictadura, del ajuste recesivo de 1983-1984 y de una pauperización muy grave de la población, hubo una mejora fuerte de la economía al retornar los gobiernos democráticos, que supieron combinar crecimiento económico con abatimiento de la pobreza. En relación a América Latina, Uruguay era el país más igualitario, o menos desigualitario. Sin embargo, estas tendencias favorables comenzaron a detenerse hacia mediados de los años noventa. Las razones son varias ya que se llegó a un núcleo duro de la población pobre con zonas de marginalidad muy fuerte sobre el cual era muy difícil operar con eficacia, aún desde políticas focalizadas, el propio desarrollo económico destruyó o precarizó empleos no calificados, lo que afectó a los sectores más vulnerables.

---

<sup>9</sup> Artículo N° 26. "Fijase el monto de la Asignación Familiar en un 16% (dieciséis por ciento) del Salario Mínimo Nacional por cada beneficiario, siempre que el contribuyente perciba ingresos que no superen el equivalente a seis Salarios Mínimos Nacionales mensuales".

Artículo N° 27. "Quienes perciban ingresos superiores a diez Salarios Mínimos Nacionales mensuales no generarán derecho al cobro de beneficios por Asignaciones Familiares".

Artículo N° 28. "Para determinar el nivel de ingresos de los contribuyentes a que refieren los artículos anteriores se computarán los ingresos salariales de ambos cónyuges o del concubino que resida en el mismo domicilio del contribuyente".

La sociedad toda, comenzó a encontrarse entonces con problemas sociales más difíciles de resolver, con una pobreza estructural más difícil de abatir, cuyas consecuencias futuras no fueron suficientemente percibidas. Aunque en esos años siguieron mejorando indicadores fundamentales como la reducción de la mortalidad infantil o el incremento del nivel en la cobertura educativa de los preescolares, aunque muchos de los fenómenos de desigualdad y precarización de orden estructural que se venían mencionando se consolidaron y en algunos casos, se profundizaron.

Luego vendría la recesión económica iniciada en 1999, y por distintas vías se afectaría radicalmente el conjunto del escenario social. Es de suma importancia aclarar que el recorrido histórico de los indicadores sociales en el Uruguay, desde el fin de la dictadura hasta el presente, revela que existen problemas estructurales que trascienden las coyunturas y la acción de los gobiernos, que se han profundizado, cuya gravedad exige, sin demoras políticas de Estado, que lo aborden decididamente.

El gran aumento de algunos sectores de bajo ingresos, desvinculados del empleo formal, bajo una nueva prestación de Asignación Familiar, por la implementación **Ley N° 17.139**, en 1999, que es una extensión del Art. N° 2 de Decreto de Ley N° 15.084 en donde se incluye a los sectores de "Hogares de Menos Recursos".<sup>10</sup>

### **2.3. Después de la crisis del 2002.**

Al término de la década, la política Neoliberal provocó una crisis de tal magnitud en la historia económica uruguaya que finalizó con el quiebre financiero del año 2002, en el que grupos protegidos por el gobierno, provocaron el desplome vertical del Producto Bruto Interno (PBI) entre 1998 y 2003, los niveles de desempleo que llegaron a la cifra record del 20%, los problemas de ocupación que afectaron a la mayoría de los activos, la fuerte caída del salario real, el aumento de la inflación, la relación entre la deuda pública y el PBI, el descenso de las exportaciones, el derrumbe de la industria manufacturera, la profundización del endeudamiento agropecuario, la crisis devastadora del sistema financiero, entre otros procesos, llevaron al país a los umbrales del *default*. Las terribles secuelas sociales de la crisis: en apenas cuatro años emigraron más de 100.000 uruguayos, lo que se ocasionó un aumento en la brecha entre nacimientos y defunciones durante ese mismo período.

---

<sup>10</sup>Artículo N° 2: "Aquellos núcleos familiares que perciban ingresos mensuales de cualquier naturaleza, monetarios y no monetarios, no superiores a tres salarios mínimos nacionales".

La pobreza, según datos oficiales, trepó a finales del 2003 al 30.9%, con un 56.5% en la población entre 0 a 4 años y más de un 50% en la población menor de 18 años. La tasa de deserción educativa se mantuvo en guarismos muy elevados, al tiempo que se revelaban altos porcentajes de jóvenes que no estudiaban ni trabajaban. La crisis puso al desnudo las falencias del Estado en atención a una situación de emergencia social, en cuanto al diseño de políticas sociales adecuadas, el manejo de información coherente y lo más actualizada posible, la consistencia y fortaleza de sus servicios educativos y sanitarios en todo el país. Se generaron fenómenos de indigencia, desnutrición infantil, radicación territorial del poder social. El avance de la pobreza y la marginación, no sólo a nivel social sino de connotaciones también culturales, evidenciaban el cuadro de una sociedad fragmentada y con rupturas profundas del tejido social.

El contexto internacional se volvería cada vez más favorable para consolidar la reactivación económica iniciada en el país, con un sector agropecuario que encontraba muy buenos precios y posibilidades de mercado. Los indicadores comenzaron a evidenciar un ritmo creciente de recuperación, aunque su trasladación al campo social y su influencia política resultaran más lentas y limitadas.

En mayo del 2004, se extiende el beneficio de las Asignaciones Familiares con la **Ley N° 17.758**, para aquellos hogares que percibían menos de tres SMN, así como también brinda la prestación a hogares de cualquier naturaleza, que se encontraban excluidos en la Ley N° 15.084 y en la Ley N° 17.139.

*En esta nueva Ley “hay un avance mayor en tanto el centro del beneficio es el niño, salvo lo relativo al ingreso del hogar que se mantiene como tope los tres Salarios Mínimos Nacional, no se requiere condición alguna de sus padres o tutores, al punto que se crea una figura que antes no existía para la persona que ejecute el cobro directo, el administrador, para quien el único requisito es que sea el responsable del niño”<sup>11</sup>.*

*En lo pertinente a esta Ley, se considera como acciones que “propenden a mejorar las condiciones de vida de los hogares de menores ingresos, con prestaciones destinadas a los menores que integra dichos hogares, vinculando las mismas a la asistencia médica y a la enseñanza de esos menores, todo ello dentro de la política general de dotar a estos hogares de las facilidades necesarias para lograr la igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la República”<sup>12</sup>.*

---

<sup>11</sup> Equipo de Trabajadores en el BPS. Junio, 2004.

<sup>12</sup> Ley 17.758. Reglamentación en el decreto 195/004.

## 2.4. ¿Se produjo un cambio?

El año 2004 determina un antes y un después en la política del país, con el triunfo en las elecciones por primera vez, y en forma categórica, de la izquierda uruguaya (Frente Amplio-Encuentro Progresista-Nueva Mayoría). Debe advertirse que la obtención de mayoría legislativa en ambas cámaras constituye también un hecho relevante e inédito desde la recuperación democrática en 1985.

El nuevo gobierno se encontraba con un gran desafío a nivel del dramático tejido social que la sociedad uruguaya comenzó a experimentar por el crecimiento de los niveles de pobreza, un 33.6% de las personas residentes en las localidades urbanas se encontraban bajo la línea de pobreza, durante el último trimestre del 2003.

Se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) como ente público autónomo, mediante la Ley N° 17.866 disociándose del Ministerio de Turismo. El MIDES tiene como cometido lo estipulado en el Art. 9 de la Ley 17.866.<sup>13</sup>

Se creó un Gabinete Social mediante el Decreto 236/005 de 25 de Julio de 2005. El mismo está integrado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Los cometidos de este gabinete quedaron expresados en el Art. N° 2 de dicho decreto.

---

<sup>13</sup> Artículo 9º.- A) Asesorar al Poder Ejecutivo y proponer las políticas nacionales en las materias de su competencia. B) Sin perjuicio de las competencias de otros Ministerios y organismos formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general. C) Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación. D) Diseñar, organizar y operar un sistema de información social con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales en situaciones de vulnerabilidad, que permita una adecuada focalización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales. E) Diseñar, organizar y administrar un sistema de identificación, selección y registro único de los núcleos familiares o individuos habilitados para acceder a los programas sociales, sujeto a criterios de objetividad, transparencia, selectividad, temporalidad, y respetando el derecho a la privacidad en los datos que así lo requieran. F) Implementar, ejecutar y coordinar Programas de Atención a la Emergencia Social, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida y su integración social. G) Proporcionar información y asesoramiento sobre los programas disponibles para quienes se encuentran en situación de indigencia o extrema pobreza. H) Coordinar con los Gobiernos Departamentales, la ejecución de sus cometidos. I) Sin perjuicio, en cuanto corresponda, de las competencias del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Ministerio de Relaciones Exteriores, atender los asuntos internacionales referidos al desarrollo social, así como la celebración y complementación de convenios bilaterales y multilaterales de cooperación con instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras. J) La regulación, promoción, seguimiento y monitoreo de las actividades de las entidades estatales que actúan en materia de juventud, mujer, adultos mayores y discapacitados, en cuanto corresponda. K) Fiscalizar, con carácter preceptivo, a toda institución privada con la que ejecute programas sociales bajo la modalidad de convenios, en cuanto al cumplimiento efectivo de los mismos. L) Cumplir todos los cometidos que las distintas normas establecieron de cargo de los Institutos que por esta ley se trasladan a su órbita de competencia, pudiendo ejercer todas las facultades determinadas en los mismos, por lo que todas las remisiones efectuadas en dicha normativa a los referidos Institutos, deberán entenderse efectuada al Ministerio de Desarrollo Social. LL) Establecer ámbitos de coordinación y asesoramiento con la sociedad civil involucrada en los objetivos del Ministerio de Desarrollo Social.

En cuanto al accionar del BPS, a partir de 2005 todos los montos dejaron de tener como referencia el SMN y pasaron a referirse a la Base de Contribuciones y Prestaciones (BCP). En el transcurso del gobierno de turno, se puso en marcha modificaciones y reaperturas de diferentes programas sociales, con el fin de lograr focalizar las políticas sociales a los más vulnerables, considerando lograr una articulación entre los diferentes involucrados.

En respuesta a esta situación, el gobierno implemento acciones destinadas a la atención de la población en situación de pobreza extrema, poniendo en marcha un programa de emergencia denominado Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES), cuyo objetivo ha sido apoyar a los hogares del primer quintil de ingreso de los pobres. Dicho plan culminó en 2007 y ha contado con el apoyo del BID mediante el Programa Sectorial. Una vez culminado dicho Plan, el gobierno previó continuar con acciones dirigidas a apoyar la protección social. En relación al BPS, se elaboró el *Plan de Equidad*, cuyo objetivo es fortalecer los sistemas de información nacionales orientados a generar los datos necesarios para focalizar mejor y hacer más efectivas las políticas de seguridad social, incluyendo a la población beneficiaria así como a los grupos poblacionales que en ese momento no estaban siendo abarcados por ellas. A partir de 2008, hubo un cambio importante en relación a la prestación de Asignación Familiar, ya que las leyes N° 17.139 de 1999 y la Ley N° 17.758 de 2004, fueron derogadas por la **Ley N° 18.227**, denominada Asignaciones Familiares, que entró en vigencia el 1 de enero de 2008. La misma consiste en una prestación monetaria brindada mensualmente por el BPS, en beneficio de niños y adolescentes (artículo 1° de la Ley N° 17.823, de 7 de septiembre de 2004) que residan en el territorio nacional y que, reuniendo los demás requisitos previstos, integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) o en Instituciones que mantengan convenios con dicho Instituto.

Como parte de su programa de gobierno, la izquierda postuló la convocatoria de los Consejos de Salarios, como medio de reactivar la negociación colectiva, así como lograr aumentos de salarios y recuperación del salario real. El primer cometido era negociar entre las partes de Consejos de Salarios que debían instalarse.

Los acuerdos alcanzados en el mismo en la ronda de 2005 han tenido tres fuentes de origen diferentes: algunos eran convenios colectivos anteriores y vigentes, que se transformaron en decreto mediante su homologación; otros fueron negociados entre los empleadores y trabajadores en forma bipartita y luego llevados a los Consejos para su homologación; y finalmente otros fueron acuerdos logrados en Consejos en forma tripartita.

Esta nueva ronda de funcionamiento de los Consejos de Salarios presenta una caracterización novedosa y no prevista en la Ley N° 10449, que es la convocatoria de un Consejo Tripartito Rural, a efectos de extender la negociación salarial a todos los sectores de la actividad, tradicionalmente excluidos, y en los que no existía hasta ahora negociación alguna.

### **3. LAS TRANSFORMACIONES EN LA FAMILIA.**

#### **3.1 ¿Cómo es la familia hoy en el Uruguay?**

A lo largo de la historia, la pérdida de funciones de la familia es uno de los rasgos más importantes de las tendencias sociales. Históricamente muchas de las funciones tradicionales que llevaba a cabo la familia han sido transferidas total o parcialmente a otras instituciones especializadas de la sociedad.

En el Uruguay, según Carlos Filgueira, se está transitando por un proceso de transformación de la familia en el cual el “sistema familiar dominante en el pasado (familia nuclear) esta dando lugar a otro”<sup>14</sup>. Familia Nuclear es entendida como la conformada por los padres biológicos y sus hijos, en el cual el padre es el sostén económico básico de la familia, que obtiene sus ingresos del trabajo realizado fuera del hogar y con una madre que dedica la mayor parte de su tiempo a las tareas domésticas. Se ha denominado a este tipo de familias como “sistema de proveedor único del ingreso familiar”.

El cambio entre modelos, viene acompañado de problemas críticos para el funcionamiento de la sociedad y por ende de los individuos pero con mayor énfasis para aquellos sectores más desprotegidos. Al mismo tiempo, se presentó dicha diferencia como el resultado de la propia transformación histórica de la familia, en donde las funciones desarrolladas por esta han sido transferidas a otras Instituciones de la sociedad, la escuela, ONG'S, etc.

A nivel internacional, podríamos decir que en EEUU, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, renació la familia centrada en la domesticidad y en los hijos, se incrementaron los matrimonios, crecieron los nacimientos y bajaron los divorcios. Parte de esta demanda por familia e hijos se debió a una fuerte propensión de la mujer a retomar el ámbito doméstico, después de participar activamente en el mercado de trabajo durante la guerra.

Durante este período, la propensión a la vida familiar y al matrimonio no fue exclusiva de la mujer, para el hombre, el hogar y la familia no solo se volvieron una fuente de seguridad y gratificación en contraste con los tiempos de guerra, sino que también una forma de retomar posiciones de autoridad dentro del ámbito privado.

---

<sup>14</sup> Filgueira, Carlos. (1996) “Sobre Revoluciones Ocultas: La Familia en el Uruguay”, ED. CEPAL, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Pág. 11.

En nuestro país este modelo ya no se sostiene, como una institución fuertemente estable e impermeable a los cambios, ya que en las últimas décadas grandes transformaciones en su estructura y comportamientos hacen que el modelo familiar dominante ya no sea el modelo clásico. En una línea concordante, dentro de una clasificación<sup>15</sup> realizada a partir de las encuestas de hogares para la década de los noventa, la familia nuclear biparental con hijos, que en principio representa el modelo predominante de familia en el año 1990 este representaba el 46.3% de todas las formas de familias en América Latina, proporción que disminuyó a un 42.8% el año 2002.<sup>16</sup>

La reducción de la participación de la familia nuclear biparental con hijos se produce en todos los países de la región. Sin embargo este modelo coexiste con otras formas familiares.

La familia extendida que es el modelo predominante de la sociedad pre-industrial, no desaparece, con los procesos de industrialización y urbanización manteniendo una presencia significativa todavía a fines del Siglo XX. Así, en la década del noventa las familias extensas representaban poco menos de un cuarto de todas las familias latinoamericanas.

Se produce un aumento de la participación de las familias nucleares monoparentales, principalmente encabezadas por mujeres, las que representan un 9.7% de las familias latinoamericanas en 1990 y un 11.3% el año 2002. Además aumenta la participación de los hogares unipersonales de 6.7% en 1990 a 8.4% en el 2002.

Junto a lo anteriormente mencionado coexisten también las familias nucleares sin hijos que corresponden a familias de adultos mayores cuyos hijos ya han constituido sus propios hogares o bien parejas jóvenes que no tiene hijos. También están los hogares sin núcleo conyugal y las familias extendidas.

---

<sup>15</sup> La clasificación distingue entre hogares familiares y no familiares utilizando como criterio de diferenciación la existencia de núcleo conyugal del jefe/a de hogar. Los hogares familiares suponen la existencia de núcleo conyugal e incluyen:

- Núcleo biparental con hijos: pareja casada legalmente con hijos.
- Nuclear monoparental: integrado por uno de los padres (madre o padre) y uno o mas hijos.
- Nuclear sin hijos: pareja casada.
- Extendidas: padre o madre o ambos, con o sin hijos, y otros parientes.
- Compuestas: padre o madre o ambos, con o sin hijos, con o sin otros parientes, y otro no parientes.

Por su parte, los hogares no familiares incluyen:

- Unipersonal: integrando por una sola persona.
- Sin núcleo: aquellos donde no existen un núcleo conyugal o una relación padre/madre-hijo/hija aunque pueden existir otras relaciones de parentesco.

<sup>16</sup> Sunkel, Guillermo (2006): "El papel de la familia en la protección social en América Latina". Serie Políticas Sociales No 120. CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias N° 46, Chile. Pág. 10.

Basándonos en Arriagada, “al incrementarse la frecuencia de separaciones y divorcios, las familias complejas han aparecido como un nuevo fenómeno en la región. Estas familias resultan del divorcio, la nulidad del matrimonio, la viudez o la ruptura de la convivencia de hecho y la constitución de nuevos vínculos”<sup>17</sup>. Por lo tanto todos estos arreglos familiares, conforman una creciente diversificación de las formas familiares, no olvidándonos que muchos de ellos no están contemplados en categorías estadísticas de las encuestas de hogares.

Por lo tanto se trata de un cambio de envergadura que ha tenido impactos profundos en la estructura y comportamiento del tipo tradicional de familia, se encuentran navegando en un territorio incierto donde, se intenta buscar un equilibrio entre las responsabilidades laborales y familiares.

### **3.2. ¿Cambió la familia nuclear?**

Basándonos en Carlos Filgueira, existen transformaciones en el mundo de las familias uruguayas que explican los cambios en su estructura así como en su diversidad. Donde las mismas operan en tres planos: Demográficos, económicos y socioculturales.

A) Cambios en la estructura de la población: en el Uruguay se dio debido a cambios de los patrones de reproducción por los cuales la fase de “transición demográfica” se presenta prácticamente cerrada y por ende el país se encontraría en una fase de “pos transición demográfica”. Como consecuencia ha tenido lugar tres procesos: el incremento de la esperanza de vida, el cambio en la estructura de edades, el envejecimiento relativo de la población, las cuales incidieron directamente sobre las transformaciones de la estructura de la familia<sup>18</sup>. Por lo tanto, en la actualidad hay un cambio significativo de la composición de los hogares generando un tránsito de una situación de relativa homogeneidad a otra de gran diversidad. Dicha diversidad puede ser entendida en el sentido de una ampliación de las opciones individuales y la capacidad de arreglos diferentes en la vida privada de los mismos, pero también indica la caída de institución matrimonial del tipo del hogar del que hablaba Parsons, aquel centrado en la mujer ama de casa, padre proveedor del ingreso familiar e hijos.

---

<sup>17</sup> Sunkel, Guillermo (2006): “El papel de la familia en la protección social en América Latina”. Serie Políticas Sociales No 120. CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias N° 46, Chile. Pág. 10.

<sup>18</sup> Filgueira, Carlos (1996) “Sobre Revoluciones Ocultas: La Familia en el Uruguay”. CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Pág.11.

B) Cambios económicos: En esta categoría observamos la participación creciente de la mujer en el mercado laboral. En la década de los noventa se observa una clara tendencia en las familias “nucleares” biparentales a que ya no sea el hombre quien genera los ingresos familiares. Por lo tanto, la mujer pasa a contribuir en el ingreso familiar. En términos de porcentajes, podemos observar que se pasó de 45.6% en 1990 a 50.3% en el 2002, en la mayoría de los países latinoamericanos. Con eso quedaría atrás la idea de único aportante al sistema familiar.

Debemos considerar que la relación trabajo-familia genera cambios de roles en el interior de la misma en donde son mucho mas importante de lo que se cree. En el plano psico-social, genera conflictos en la socialización del rol sexual, el que se produce cuando los roles aprendidos para cada sexo en una cultura no coinciden con el desempeño cotidiano de los mismos; en las alternativas de roles, conflicto que se produce en los hombres que tienden a sentirse menos masculinos si comparten las tareas domésticas y en las mujeres que tienen complejos de culpa por pasar poco tiempo con sus hijos, en la competencia de los cónyuges, conflicto que ocurre en mayor medida cuando es la mujer quien obtiene ventaja en la comparación, puesto que la educación tradicional enseña que es el hombre quien debe sustentar económicamente a la familia; y en la restricción de la vida social y el tiempo libre.

Por lo tanto, la intensificación del conflicto trabajo-familia puede estar fuertemente determinado por características del mercado laboral pero es en el interior de las mismas que se manifiesta con mayor intensidad.

C) Cambios socio-culturales: En este plano la confluencia de tres aspectos contribuyeron a cambiar los patrones normativos de la familia, al mismo tiempo que legitimaron nuevos comportamientos sociales. Como la revolución sexual, la revolución de los divorcios y los movimientos por la igualdad de género.<sup>19</sup>

Las relaciones sexuales pre-matrimoniales, se volvieron mas frecuentes y desprovistas de estigmatización social, descendió la edad de iniciación sexual, mejoraron los procedimientos de control de embarazos y se afianzó una cultura en donde se da una clara diferencia entre sexualidad, matrimonio y la procreación.

El sector de mujeres que accedieron al creciente nivel educativo y a su incorporación al mercado laboral, se produjo un ascenso de la edad promedio de casamiento y de la procreación y de situaciones de cohabitación.

Continuando con los lineamientos de Filgueira, el deterioro de las condiciones de vida y la proliferación de aspiraciones de consumo contribuyen el proceso cultural de erosión del modelo tradicional de familia.

---

<sup>19</sup> Filgueira, Carlos (1996) “Sobre Revoluciones Ocultas: La Familia en el Uruguay”. CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Pág. 15.

Debemos considerar que en la concepción de familia que se tiene en la actualidad, se presenta como necesario hablar de "Familias" y no de Familia, ya que a la hora de estudiarlas no se puede hacerse en un sentido absoluto englobado bajo la misma concepción, sino desde la heterogeneidad que las mismas presentan.

En el imaginario colectivo alude, a estar compuesta, por padre, madre e hijos que viven bajo un mismo techo (familia nuclear) se le contraponen un conjunto disímil y muy variado de "arreglos familiares" que se produce en la actualidad. Observamos familias compuestas por adultos del mismo sexo, unidas o no en matrimonio, con hijos propios o provenientes de matrimonios anteriores de uno o ambos miembros de la pareja, hogares monoparentales, parejas a pruebas, etc. En estos nuevos "arreglos" no solo varía la composición y cantidad, sino que también sus funciones y roles desempeñados por los distintos miembros. Constituyen parte de esta nueva realidad cambiante en la cual vivimos.

Al hablar de familias, nos encontramos frente a dos tipos: uno es el tipo de familia de la que habla Parsons el cual la define como la mejor forma de asociación posible, garantizando la estabilidad de la misma y del sistema social del cual está forma parte, y es considerada la mejor forma de mantención de las tareas y funciones entre sexos.

Y el otro tipo, es presentado por autores como Engels, que se refiere a familias que se constituyen en función de sus interrelaciones sociales, que se ven conformando históricamente en íntima conexión con los procesos económicos, culturales, sociales, etc.

Estos teóricos son críticos del orden vigente y cuestionan la división de tareas por sexo y los lugares diferenciales de hombres y mujeres en la estructura del poder familiar y en la sociedad. Por lo cual consideran que esta estructura familiar debe cambiar, supeditando las posibilidades de transformación de la familia al orden social global.

En la actualidad surgen una serie de interrogantes acerca de la familia como por ejemplo: *¿Cuáles son las formas que asumen la familia en la actualidad? ¿Cuáles son las funciones que cumplen estas familias para sus miembros? ¿Qué miembros la cumplen y cómo lo hacen? ¿Cómo impactan estos cambios en los individuos que componen a la familia según: género, etnia, edad y clase social?*

La familia es entendida por Regina Miotto, como factor cultural e históricamente condicionado que no se constituye a priori como "lugar de felicidad"<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Miotto, Regina (1997) "Familia e serviço social: contribuições para o debate" Serviço Social e Sociedade, Año XVIII, Nº 55. ED. Cortez, Sao Paulo. Pág. 115.

Muchas veces nosotros como profesionales naturalizamos las relaciones familiares, trabajando con estereotipos de cómo ser padres, madres, ser hijos, no viendo que la dinámica relacional establecida en cada familia, no es dada, sino que es construida a partir de su historia y de negociaciones cotidianas que ocurren en el medio social.

“La familia por lo tanto es entendida como una Institución social históricamente condicionada y dialécticamente articulada con la estructura social en la cual está inserta”<sup>21</sup>. Es por eso que demandan abordajes diferentes en su comprensión.

Por lo tanto, según Mioto, la familia puede ser definida:

*“como un núcleo de pessoas que convivem em determinado lugar, durante um lapso de tempo mais ou menos largo e que echan unidades (ou nao) por lacos consaguineos. Ele como tarefa primordial o cuidado e protecao de seus membros, e se encontra dialèctamente articulado com a estrutura social na qual está inserido”*<sup>22</sup>.

En cuanto a los procesos de atención de la familia a nivel institucional, Mioto, plantea que la mayoría de las organizaciones trabajan a nivel usuario- problema: o sea niño, adolescente, mujer dentro de situaciones específicas, como lo son la violencia doméstica, delincuencia, maltrato infantil, etc. Este modelo asistencial tiene una lectura parcial de las demandas que le son planteadas, dado que tales procesos de análisis e intervención a nivel familiar son periféricos tomando el “caso individual”; la crítica a este modelo de actuación tanto institucional como profesional, en donde no se es capaz de percibir a la familia como un todo y apenas un miembro el cual necesita cierta atención puntual, como profesionales tenemos que ser capaces de trascender la demanda individual y ver mas allá<sup>23</sup>.

A pesar de los datos que nos aporta la sociedad del Siglo XXI, en el imaginario social el concepto de familia que prevalece es el de familia nuclear.

Debemos destacar que esta incongruencia entre realidad e imaginario tiene relevancia ya que impide reconocer en su especificidad estos nuevos arreglos familiares, dimensionar el papel que éstos cumplen, para los individuos que la componen y para la sociedad. Considerar que hay un solo tipo de familia impide que las acciones sociales y políticas que se implementan, se adecuen a las necesidades propias de estos nuevos arreglos.

<sup>21</sup> Mioto, Regina (1997) “Familia e serviço social: contribucoes para o debate” Serviço Social e Sociedade, Año XVIII, Nº 55. ED. Cortez, Sao Paulo. Pág.118.

<sup>22</sup> Mioto, Regina (1997) “Familia e serviço social: contribucoes para o debate” Serviço Social e Sociedade, Año XVIII, Nº 55. ED. Cortez, Sao Paulo. Pág.120.

<sup>23</sup> Mioto, Regina (1997) “Familia e serviço social: contribucoes para o debate” Serviço Social e Sociedade, Año XVIII, Nº 55. ED. Cortez, Sao Paulo. Pág. 123-124

Continuar manteniendo a la familia nuclear como modelo ideológico, puede contribuir a establecer ciertos criterios sobre lo que es “normal” y lo “desviado”, asignando connotaciones a la familia que no se ajusten a éste modelo ideal, estigmatizando a los individuos que las integran. Los mensajes e imágenes prevalecientes sobre la familia en un determinado momento histórico, y los tipos “normales” y la “anormalidad” se conforman y son promovidas por diferentes ideologías e instituciones sociales y políticas.

En cuanto a la relación entre familias, Estado y políticas sociales en este nuevo modelo neoliberal, las mismas tratan los problemas sociales de forma sectorializada, existiendo una política educativa, de salud, de vivienda, de empleo, etc. Siendo fundamental conocer esta relación para el posicionamiento de nuestra profesión.

### **3.3. ¿Qué son las políticas sociales?**

Las Políticas Sociales son acciones estatales que tienen como principal meta el enfrentamiento de aquellas situaciones que pongan en riesgo el orden burgués. Estas intervenciones no van dirigidas a la raíz del problema, sino que son dirigidas a algunas manifestaciones de la cuestión social, como forma de reprimir y calmar cualquier persona que atente contra la cohesión social y el orden socialmente establecido.<sup>24</sup>

Al hablar de políticas sociales *“se hace referencia a aquellas modernas funciones del Estado capitalista de producir, instituir y distribuir bienes y servicios catalogados como derechos de ciudadanía.”*<sup>25</sup>

Dentro de las funciones que tiene el Estado en relación a las políticas sociales, se encuentran la política de Asignación Familiar, la cual consiste en una suma de dinero que se paga a los adultos que tienen menores a su cargo.

Es en el marco del Estado de Bienestar donde las políticas sociales adquieren su mayor protagonismo; el Estado asume como objetivo principal un compromiso con el pleno empleo, la implementación y ampliación de una serie de servicios sociales de carácter universal, categorizados como derechos.

---

<sup>24</sup> Netto José, P. 1997) “Capitalismo Monopolista y Servicio Social”. Pág.133.

<sup>25</sup> Fleury, Sonia. (1999) “Políticas Sociales y Ciudadanía”, ED. INDES, Banco Interamericano de Desarrollo. Pág.9.

En relación a la política de Asignación Familiar, mantuvo la prestación en la órbita privada, pero se extendió a algunos sectores por fuera de la actividad de Industria y Comercio, como por ejemplo los vendedores de diarios, pequeños productores rurales, empleados de servicio doméstico entre otros. También se incluye el beneficio desde la comprobación del embarazo de la trabajadora.

Se extiende la edad del beneficiario, hasta los 18 años cuando curse estudios superiores a educación primaria.

Se debe comprobar que realmente el beneficiario curse estudios, verificando inscripción y concurrencia asidua de los niños y adolescentes. Se debe resaltar, que comienza a marcarse desde la propia Ley las contraprestaciones, es decir solicitar a quien recibe un beneficio algunas obligaciones de hecho. Se debe asegurar que quien reciba las Asignaciones Familiares, deben presentar la respectiva certificación escolar. Ya no es un derecho pasivo, sino que exige al destinatario cumplir con ciertas obligaciones.

Pero desde fines de los años 80 se asiste a la modificación de éste modelo de desarrollo predominante, hay un cambio de paradigma a partir de un desequilibrio del sistema monetario internacional, y del surgimiento de nuevas fuerzas políticas e ideológicas contrarias al Estado de Bienestar.

El modelo Neoliberal sentencia al Estado Asistencialista como principal culpable de la crisis económica, puesto que obliga a desviar recursos del privado al público.

Oponiéndose a la universalidad, igualdad, gratuidad de los servicios sociales, sostiene que el bienestar social pertenece al ámbito de lo privado, que sus fuentes naturales son la familia, la comunidad y los servicios privados. Hay un fuerte énfasis en la responsabilidad individual en contraposición a la responsabilidad del colectivo social frente al bienestar ciudadano.

El pasaje del pensamiento Keynesiano-Fordista al pensamiento monetarista, tiene repercusiones en las políticas sociales, dando lugar a modelos de políticas descentralizadas y focalizadas, argumentando que de esta manera se permitirá llegar mas eficazmente a los sectores mas pobres.

La focalización del gasto social público a través del diseño de programas sociales selectivos contra la pobreza constituye la mayor estrategia neoliberal en cuanto a políticas sociales, trata de identificar a los grupos más vulnerables y focalizar los gastos sociales hacia los mismos. La clase media o trabajadora hace reclamos y movilizaciones de porque no son ellos los favorecidos, esto lo podemos visualizar en relación a la focalización que realiza la política de Asignación Familiar, ya que los sectores contribuyentes con sus aportes son excluidos de dicha prestación.

Los intereses de los grupos sociales deben insertarse en la arena de la política pública, en la medida en que es el Estado el que tiene los roles fundamentales como formulador de políticas, garante de derechos, proveedor, regulador y financiador.

La arena central de las disputas en el campo de las políticas sociales es el propio gobierno, en donde la representación parlamentaria es fundamental en el proceso de traducir los intereses de los diferentes grupos de la sociedad en leyes y proyectos de ley que reglamentan la acción en el campo social.<sup>26</sup> La fragmentación de éstas políticas hace difícil percibir la posibilidad de la existencia de políticas de familias.

Hoy por hoy no hay cambios significativos en las mismas, que tomen en cuenta las importantes variaciones en los arreglos familiares, en su estructura, funciones, en donde sigue primando la existencia de un modelo ideal, un modelo nuclear, las políticas tienden a no actuar en los conflictos internos de las mismas, resguardando así, su privacidad si ellas cumplen con las disposiciones formalmente establecidas que tienen que ver con su funcionamiento y constitución. Todo lo cual muestra la "sobrecarga de funciones que la familia se ha visto a asumir producto, en buena medida, de las insuficiencias del sistema de protección"<sup>27</sup>.

Entonces al estudiar a la familia se debe saber de antemano que éstas no se presentan como unidades homogéneas ni estáticas, sino dinámicas, en donde la misma es considerada como una institución, "núcleo fundamental de la sociedad", la cual se encuentra en pleno proceso de transformación, reestructuración de sus funciones y patrones.

Toda política social debe de ser analizada en un contexto más amplio, como lo son los macro modelos políticos y económicos que la generan.

En el Estado de Bienestar teníamos un estado regulador e intervencionista; redistribución de los ingresos y de los frutos del aumento de la productividad del trabajo, por ende del mejoramiento del nivel de vida; las políticas sociales dentro de este modelo reforzaron el proceso de acumulación, siendo vistas como "*una dimensión de gasto, y no de la inversión*"<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Fleury, Sonia. (1999) "Políticas Sociales y Ciudadanía", ED. INDES, Banco Interamericano de Desarrollo. Pág. 9.

<sup>27</sup> Fleury, Sonia. (1999) "Políticas Sociales y Ciudadanía", ED. INDES, Banco Interamericano de Desarrollo. Pág. 10.

<sup>28</sup> De Martino, Mónica. (2001) "Políticas Sociales y Familia: Estado de Bienestar y Neo-liberalismo familiarista". Revista Fronteras N° 4. Pág. 104-105.

Luego llega la crisis del sistema Fordista y de sus instituciones sociales y políticas entre ellas el Estado de Bienestar, el cual asumió dos aspectos básicos; por un lado, en términos de rentabilidad de capital en función de la relación salarios y salarios directos e indirectos; y por otro, las formas de regulación de la vida social que subyacían frente a una economía globalizada y con organismos internacionales como el FMI, BID, BM. La necesidad de adoptar los mecanismos de regulación ante este panorama se transforma en un tema de fundamental importancia en la agenda política.

El modelo neoliberal mientras tanto imperante se caracteriza por:

1) *Desregulación amplia de la economía;* 2) *autonomía del sector financiero;* 3) *desmantelamiento del sector público;* 4) *abandono de funciones estatales de promoción e integración.*

La política social es encarada como una serie de medidas que apuntan a compensar los efectos negativos de los ajustes macro económicos.

En este contexto las funciones de las políticas sociales encuentran serias limitaciones respecto de la legitimidad del orden político; restricción del gasto en casi todos los países de América Latina. El carácter asistencial de estas políticas, apuntan a determinados segmentos de la población de extrema pobreza.

Con sus funciones sociales básicas, el papel de las políticas sociales es limitado y consiste en actuar en situaciones límites que puedan convertirse en tensión política, cuestionando de esta manera la gubernamentalidad política de un país.

En este contexto podríamos decir, que las políticas sociales asumen las siguientes características: *privatización, focalización, selectividad, descentralización.*

Debemos considerar que la política de Asignación Familiar termina siendo una política focalizada por medio de las Leyes N° 17139 y N° 17758, constituyéndolas en instrumento para poder atender aquellos sectores más desprotegidos.

Sin embargo, hay elementos que se deben considerar en la forma de operativa de acción que se debe realizar para la obtención de dicho beneficio en el caso de Montevideo.

No existe una dependencia específica de Asignaciones Familiares, sino una Oficina de Gerencia de Prestaciones Económicas de Área de Activos. Al llegar la persona debe asesorarse en recepción, por que funciona en el mismo lugar el Seguro de desempleo, del Seguro de Enfermedad, las prestaciones por Maternidad y las Asignaciones Familiares. Posteriormente se entrega una solicitud de prestación, donde figuran los modelos de prestación antes descriptos en un *formulario único* para todas las prestaciones, indicando en la sección de Informes cuales son los requisitos a llenar en el formulario según el tipo de Ley que lo ampara.

Se deja constancia que el formulario es poco claro y no es específico. Allí se le da un día y hora para concurrir otro día. También puede sacar el número por teléfono.

En el reverso de dicho formulario se explicita las condiciones para llenar el formulario siendo las mismas confusas y complejas. Pero los requisitos están vinculados a las distintas reformas de Ley, y básicamente son: Carnet Obstétrico por Asignación Familiar pre-natal, certificado de escolaridad, certificado de incapacidad (Asignación Familiar doble), documento de identidad del solicitante y en caso de los cónyuges, concubinos o menores que intervienen en la prestación, libreta de matrimonio o partida de matrimonio, si las tuviera tenencia judicial de los menores a cargo.

Mientras en el caso "común", donde el trabajador no exceda en sus ingresos las BPC, ya este casado o en concubinato, siendo trabajador formal, presentando la documentación requerida, la prestación de Asignación Familiar, una vez presentada sale sin mayores dificultades.

Como resultado de esto, por lo tanto, mas allá de la intencionalidad de los actores políticos que generan reformas legislativas con fines de alcanzar ciertos objetivos, posteriormente los resultados no siempre llegan a los destinatarios pensados por causas diferentes a la voluntad de los actores que lo impulsaron.

Podemos decir que en cualquiera de los dos modelos mencionados se alimentó el individualismo, y la autonomía familiar en términos privados.

Desde los orígenes del modelo de Bienestar existió una concepción de ley como facilitadora de deseos individuales. En este modelo se abordaron problemas familiares desde una perspectiva de los derechos individuales los cuales muchas veces entran en conflicto en la interna familiar.

De Martino plantea de ver a la familia como unidad económica y política de resolución de los problemas a nivel global.

Tenemos que tener en cuenta las transformaciones por las cuales a atravesado la familia nuclear típica y la aparición de otros arreglos familiares, como resultado de factores socio-demográficos, económicos y culturales.

Ejemplo de ello es *la familia monoparental (con uno solo de los padres conviviendo y responsabilizándose por la crianza de los niños), familias ensambladas (donde cohabitan una pareja con hijos de vínculos anteriores).*<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup>Sunkel, Guillermo (2006): "El papel de la familia en la protección social en América Latina". Serie Políticas Sociales No 120. CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias N° 46, Chile. Pág. 16

Relacionándolo con lo anterior, lo podemos visualizar en el marco de la políticas de Asignación familiar en el Uruguay, en como el Estado no considera a la familias en su proceso de transformación socio- histórico en la diversidad de arreglos familiares que la conforma y la explica actualmente, sino que esta sujeto a un modelo monoparental Parsioniano. Esto se explica con el requisito del certificado de tenencia judicial<sup>30</sup>, que tienen que presentar aquellas familias, que están constituidas por jefaturas féminas, familias en situaciones de divorcio, madres solteras no formalizadas, madres solteras con hijos no reconocidos por el padre (heterogeneidad en arreglos familiares).

Una vez planteado este largo proceso, podemos concordar con Midaglia que plantea:

*“la dinámica universal y generalista de provisión de servicios condujo a la rutinización de prácticas de ayuda social y a la consolidación de intereses particulares de los cuerpos de funcionales públicos, centrados en conservar su lugar y posición en la estructura estatal”.*<sup>31</sup>

El complejo proceso que tienen que pasar las personas de menor protección social, para poder adquirir una prestación que es un derecho, simplemente para comprobar un hecho de la vida cotidiana, como es vivir con niño, niña o adolescente que está a su cargo.

<sup>30</sup> La Tenencia hace referencia, a quién vive el niño o adolescente. Cotidianamente, el común de las personas ejerce la tenencia sin tener que demostrar judicialmente nada, más allá del estado civil, o la relación que tenga con los menores de edad que están a su cargo.

Con la relación a la tramitación de Tenencia Judicial, es un juicio contradictorio. Esto quiere decir que existen dos partes en litigio para la tenencia material del hijo.

En cambio, la Ratificación de Tenencia es un proceso voluntario, para constatar judicialmente una tenencia que se ejerce de hecho. El concepto de tenencia está referido a la constatación judicial de quién materialmente vive con el niño, niña y adolescente y por lo tanto es el referente cotidiano.

En caso de divorcios, el artículo 167 del Código Civil, sostiene que no se pueden decretar divorcios si previamente no está resuelta la situación de los menores con respecto a la Guarda, Pensión Alimenticia y Visitas. Previamente o concomitantemente al trámite de divorcio se puede hacer un Convenio que se denomina Homologa Judicialmente. En caso de no acuerdo, el Juez puede decretar sobre de todos los aspectos antes referidos. En caso de no acuerdo con el Régimen sentenciado, cualquiera de las partes puede iniciar un nuevo juicio.

Este elemento resulta importante destacarlo, que en general no existen juicios de Ratificación de Tenencia, vinculados a razones de divorcio.

¿Que implica a una persona realizar un juicio de Ratificación de Tenencia?

- En primer lugar, concurrir a un abogado para la realización del escrito que debe ser presentado según (según depende de donde se gestione) indique la Distribuidora de Turnos de Poder Judicial en algunos de los 28 Juzgados Letrado de Primera Instancia en familia de Montevideo.
- Puede ser un abogado particular, en defensoría de Oficio, a través de los servicios de Facultad de derecho, o servicios barriales dependiente de diversas organizacionales.
- El escrito debe expresar las causas, debe ofrecer las pruebas y los testigos.
- Posteriormente ingresa al Juzgado para que sea caratulado y subido al Despacho del Juez.
- En los casos de los procesos voluntarios como el de Ratificación de tenencia, debe necesariamente intervenir el Ministerio Público, por lo tanto pasa a la Fiscal.
- Esto tiene que ver relación con la admisibilidad de la gestión, lo vuelve al Juzgado para recabar las pruebas.
- Posteriormente el expediente se reenvía al Departamento de Asistentes Sociales (DAS) del Poder Judicial a los efectos de realizar un Informe Social (Pericia) en el domicilio para constar si efectivamente el niño, niña y adolescente vive allí y cuales son las condiciones de vida.
- El expediente vuelva al Juzgado, desde allí se envía al Ministerio Público. Según la modalidad del Juzgado, si el Ministerio Público da admisibilidad la aprueba ofrecida para el despacho del Juez para su Decreto o puede convocarse a audiencia para recoger la prueba de testigos.

<sup>31</sup> Midaglia, Carmen (2001). La ciudadanía social en debate. ED. Banda Oriental. Pág. 28.

Por lo tanto, es fundamental considerar a las familias desde una visión política, para poder darle la importancia y el lugar que la misma requiere; es a través del proceso decisorio de formulación y diseño de las políticas, de mecanismos generados para su implementación, combinados con los recursos asignados, que los intereses sociales se materializan en prácticas concretas de regulación, provisión, financiamiento, organización y evaluación, creando condiciones reales de inclusión y exclusión.

Es el Estado la concretización en cada etapa histórica de esa correlación de fuerzas, en donde las demandas sociales que se transforman en políticas públicas son institucionalizadas y dan forma y organicidad al aparato estatal en la medida en que se materializan en instituciones, leyes, prácticas y procedimientos.<sup>32</sup>

Esto lo podemos relacionar con el actual gobierno Uruguayo, que inicia su gestión en un contexto de reactivación económica post- crisis, pero en él aun persiste un cúmulo de consecuencias sociales generadas por la crisis el 2002. El mismo priorizó lo social, donde manifestó su preocupación por reajustar las políticas sociales existentes, imprimiendo una cierta orientación universalista e integral, que a su vez articulará con algunas acciones focalizadas en la atención de las situaciones sociales más urgentes.

Importa señalar que su diseño combina nuevas intervenciones con instrumentos clásicos de provisión social, como es el caso de las Asignaciones Familiares<sup>33</sup> (Ley Nº 18.227), forma de responder a la estructura de riesgos sociales vigentes.

El gobierno izquierdista llevó a cabo una serie de innovaciones y reajustes de un conjunto de prestaciones sociales, que en alguna medida parecen diferenciarse de los instrumentados en el pasado. Estos cambios tienden a reposicionar al Estado como un agente de protección social, ya sea regulando la fijación de las pautas salariales, compitiendo y administrando la provisión de bienes básicos como los de salud, y responsabilizándose por la atención de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad.

A pesar de los cambios mencionados que presenta el gobierno de turno, tiende a mantenerse un patrón de previsión social de tipo mixto, en el que conviven servicios con orientaciones diferentes, generando así una matriz de bienestar y protección relativamente híbrida.

---

<sup>32</sup> Fleury, Sonia. (1999) "Políticas Sociales y Ciudadanía", ED. INDES, Banco Interamericano de Desarrollo. Pág. 12.

<sup>33</sup> Hay una ampliación de la cobertura y un aumento del monto de Asignaciones familiares de carácter no contributivo dirigidas a hogares pobres con niños y adolescente a cargo.

La materialización de las políticas sociales a través de Instituciones y Organizaciones concretas es también un factor que debe ser tomado en cuenta en el análisis de sus determinaciones.

Al interior de las organizaciones, las prácticas en contacto con el ciudadano, son capaces de darle un nuevo significado a la ciudadanía en la medida que pueden promover la inclusión activa del mismo, por medio de prácticas participativas o emancipatorias o también pueden reducir al usuario a un consumidor de beneficios sociales.

## **4. LAS TRANSFORMACIONES EN EL MUNDO DEL TRABAJO.**

### **4.1 ¿Qué rol jugó el trabajo en la evolución de la sociedad?**

Los comienzos de la sociedad civilizada en el Uruguay alrededor del 900, se caracterizó, por encontrarse en proceso de construcción donde los nuevos parámetros son el Trabajo, el puritanismo a la sexualidad, se horrorizó ante el castigo de los niños y descubrió la intimidad (sobre todo de la familia burguesa); en menos palabras fue la época de la vergüenza, la culpa y la disciplina.

El Estado nacional y la centralidad de los partidos políticos, por la idea de comunidad nacional en lo cultural, por la noción de clases sociales en el ámbito de lo social y por la idea de un individuo que posee una identidad estable y que cumple roles específicos que contribuyeron al orden y al progreso social.

Siguiendo a Barran el trabajo:

*“No hay cosa más miserable que un hombre holgazán... El trabajo no es un tormento, es el mejor remedio contra los caprichos y aburrimientos... La naturaleza hace del trabajo un deber, la conciencia lo eleva a una necesidad, y la costumbre lo ennoblece hasta ser de él un placer”<sup>34</sup>.*

En dicho momento histórico, el trabajo se presentaba como una instancia primordial de la relación entre el individuo y la sociedad, había que organizar las actividades de las diferentes esferas sociales buscando maximizar la eficiencia y la productividad. Modernizar, suponía y exigía planificar, gestionar activa y racionalmente las prácticas sociales. La expansión de diversos mecanismos de formalización, convencionalización, clasificación y disciplinamiento apuntaban a ese objetivo fundamental del Estado- Nación de construir un orden, un entorno predicable, regular y estable que posibilitara el desarrollo de la sociedad.

La sociedad industrial era una sociedad de instituciones, tales como la escuela, la familia, el poder judicial, la industria, los sindicatos, los partidos políticos, etc., que conformaban un conjunto de reglas y orientaciones claras para la acción a partir de las cuales los sujetos construían su propio comportamiento.

---

<sup>34</sup> Barran, J. P. (1991). Historia de la Sensibilidad en el Uruguay. "El disciplinamiento. 1860-1920." Tomo2.ED. Banda Oriental. Pág. 39.

El auge del Capitalismo Nacional, se acentuó con la Segunda Guerra Mundial, durante y después de la misma, en relación con la consolidación del mismo organizado y la apuesta por un desarrollo económico permanente. Basado en el crecimiento de la industria y consumo nacional de productos estandarizados. Las dimensiones económicas productivas y políticas son ejes sobre los que se estructura el orden social.

En todo este período la convivencia social tiene por referente principal el Estado en sus diversas facetas, siendo el motor de la industrialización y el desarrollo económico así como el propulsor de las reformas sociales. El Capitalismo industrial consolidó una nueva relación laboral, la relación salarial, que consistió en comprometer la disponibilidad y las pericias de las personas a largo plazo. Eso implicó fijar al trabajador a sus tareas y después mantenerlo en ellos con un abanico de ventajas sociales.

En esta misma línea Bauman plantea *que*:

*“la función clave, incluso decisiva, que ocupó el trabajo en la moderna aspiración de remplazar el caos por el orden y la contingencia por una secuencia predecible de acontecimientos, se debe a su extraordinaria capacidad para dar forma a lo informe y duración a lo efímero.”<sup>35</sup>*

Siguiendo a Manuel Castells<sup>36</sup> puede afirmarse que a partir de la década del 70 se ha venido configurando un nuevo modelo de acumulación capitalista el cual reafirmó la lógica de la competitividad económica impulsando la apertura de las economías al vertiginoso mercado internacional.

Por lo tanto, mientras el capital ganó en flexibilidad y libertad de maniobra frente el trabajo, los estados se replegaron de la vida social dejando aún más desprotegidos a los trabajadores frente al capital.

Alejandra Pastorini<sup>37</sup> afirma que con el fin de asegurar la acumulación del capital, en las últimas décadas del Siglo XX, los gobiernos latinoamericanos propulsaron el recorte del gasto público en materias de políticas sociales y permitieron una gran desregulación del mercado laboral.

---

<sup>35</sup> Schvarstein, L y Leopold L. Comp. (2005). Trabajo y Subjetividad: entre lo existente y lo necesario. ED. Paidós, Bs. As. Pág. 78.

<sup>36</sup> Schvarstein, L y Leopold L. Comp. (2005). Trabajo y Subjetividad: entre lo existente y lo necesario. ED. Paidós, Bs. As. Pág. 81.

<sup>37</sup> Pastorini, Alejandra (2002). Acoes sociais focalizadas e solidarias como substituto das políticas sociais universais no contexto neoliberal. ED. Mimeo de Ponencia. Primer Coloquio Brasil-Uruguay, Brasil, Río de Janeiro. Pág. 311.

El mercado socio-económico puede caracterizarse como concentrador y excluyente, en donde el mercado adquirió centralidad en el ámbito social, sustentado de energía y desarrollo fundamental en el conocimiento innovador y el avance tecnológico.

El mundo del trabajo viene atravesando desde entonces un verdadero proceso de "selección natural" en donde los que siguen formando parte del mismo son aquellos trabajadores cuyas calificaciones se adecúan a las exigencias que la empresa plantea, exigencias que cada vez son más elevadas. Por dicha razón se habla de la existencia de un mercado laboral estrecho y exigente, en el que sobrevive el más calificado, más apto, mientras grandes sectores de la población quedan fuera del mercado laboral, siendo considerados en términos de Robert Castel<sup>38</sup> "supernumerarios", "superfluos", "inútiles para el mundo del trabajo", ya que no cumplen con los requisitos definidos por el mercado.

Por lo tanto, surge una serie de interrogantes acerca del papel que juega el trabajo como por ejemplo: *¿Qué es el trabajo hoy? ¿Cuáles son las nuevas formas de trabajos que predominan? ¿Cuáles son los estratos que se encuentran involucrados? ¿Hubo impactos en la sociedad a raíz de dichos cambios, y si los hubo cuáles son?*

Se considera que este nuevo modelo de acumulación predominante, Capitalismo, ha desestructurado el orden social poniendo en crisis el sistema integrador dado por el trabajo. Al mismo tiempo, aumentan la desocupación, la desregulación reduce derechos laborales y sociales, la flexibilidad forja nuevas formas de trabajo, que se manifiestan en una situación de precariedad laboral que afecta a la mayoría de la población, dando mayor libertad al capital para que incremente sus lucros.

Existe una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que permiten mayor seguridad al individuo.

Se considera que el trabajo ha sido el fundamento de la ciudadanía económica y social, si bien en Uruguay no logro llegar a su plenitud, la integración social a través del trabajo asalariado, si se convirtió en el predominante y aún hoy sigue siendo el fundamento de ciudadanía, por lo cual el desempleo tiene fuertes efectos desestabilizadores y desocializantes.

---

<sup>38</sup> Castel, Robert. (1997). La Metamorfosis de la cuestión social. ED. Paidós, Buenos Aires. Pág.416.

Al respecto, Beatriz Martínez sostiene que el trabajo:

*“... estructura la personalidad, brinda un rol en la sociedad, otorga status. Es decir, es mucho mas que un sustento económico (...), el trabajo es una instancia primordial de la relación entre el individuo y la sociedad y, además de ser un aporte fundamental de la propia identidad (...) el trabajo es un productor y condicionador de subjetividad”.*<sup>39</sup>

Por lo cual, la pérdida o no consecución de un puesto de trabajo impacta en la vida cotidiana produciendo entre otros aspectos retraimientos, sentimientos de fracaso personal, vergüenza y la pérdida del autoestima. Por lo cual, el fallo en la relación capital – trabajo, no solo genera problemas a nivel económico sino también situaciones de vulnerabilidad y hasta la exclusión social. La exclusión social es un fenómeno complejo, que trasciende la desigualdad económica, incluyendo diferentes dimensiones que van más allá de la imposibilidad de acceder a bienes y servicios básicos.

En términos de Ximena Baraibar<sup>40</sup> recoge la multidimensionalidad de la exclusión social desde tres aspectos: económicos, políticos y socio cultural.

La exclusión económica implica fundamentalmente dificultades o marginación al momento de acceder a bienes y servicios fundamentales para una calidad de vida digna, así como dificultades de integración al mundo del trabajo. En relación con la política de Asignación Familiar, se piden requisitos que no siempre esta en las posibilidades de acceso a los beneficiarios, ya sea por como han construido sus propias redes, o por su escaso portafolio de recursos sociales (dificultades económicas, entre las cuales tener dinero para transportarse es un mero ejemplo, poder manejarse en un mundo burocrático).

La exclusión política se centra en las dificultades de goce y ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales, así como las dificultades de participación en los ámbitos sociales de toma de decisiones. Dicha autora retoma a Nacimiento para plantear la exclusión principalmente desde el punto de vista de la ciudadanía y enfatiza en el no reconocimiento del “otro”, del diferente, como un semejante, una persona con derechos y con derechos a ampliar sus derechos, es decir, un ciudadano más. Así, se le niega al “diferente” el “derecho a tener derechos”.

---

<sup>39</sup> Schvarstein, L y Leopold L. Comp. (2005). Trabajo y Subjetividad: entre lo existente y lo necesario. ED. Paidós, Bs. As. Pág. 51 -55.

<sup>40</sup> Baraibar, Ximena, (2002); “Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el trabajo social”. Revista Regional de Trabajo Social N° 25. EPPAL. Pág. 46-54.

La sociedad muchas veces desconoce de donde provienen los recursos, cómo se generaron, cómo se distribuyen, qué compromisos generan. Los programas se presentan como “silenciosos” y sin embargo se debería hacer circular la información que permita al individuo tomar conciencia del presente y del futuro en el que está y se verá involucrado. La distribución de la información se presenta de manera desigual, y quien la ostenta tiene poder.

Manejar adecuadamente la información sobre la política es una condición para poder generar respuestas de la sociedad, tener visibilidad y poder realizar un seguimiento adecuado. Esto es más sencillo y eficiente cuando los procedimientos definidos para el ingreso a las políticas, se desarrollan en pocas etapas. En el caso de las Asignaciones Familiares por ejemplo, el mecanismo es complejo por la gran cantidad de etapas a través de las cuales se va implementando y la poca información de la que disponen los tradicionales beneficiarios de ésta política.

La exclusión sociocultural abarca la marginación de redes de sociabilidad, así como el no reconocimiento a nivel simbólico de las orientaciones normativas y los derechos de aquellas poblaciones objeto de exclusión. Esta dimensión lleva a reconocer que los excluidos están física, geográfica y materialmente excluidos, pero también sus formas de ser, pensar y sentir están ausentes o son proscriptas del ámbito simbólico de la sociedad.

Es así que se manifiestan fracturas no solo a nivel del Estado de Bienestar y del sistema de integración dado por el trabajo, sino también fallas en aquellas instituciones que hacían funcionar el vínculo y la solidaridad social. Se muestra un quiebre en la organización social y en las representaciones colectivas que se observa tanto en la crisis del poder sindical como en las diversas formas de movilización colectiva. Esto desencadenó en un derrumbe o colapso de los cuerpos intermedios, la fragilización de los vínculos entre las personas, la tendencia cada vez más marcada a la atomización social, es decir el individualismo entendido como la disolución de lo colectivo, lo cual genera un notable incremento en los procesos de fragmentación social. Donde a la misma, se la considera como otra manifestación de la cuestión social que genera aspectos negativos a la ausencia del trabajo en los sujetos.

En esta misma línea Fátima Otormin plantea:

*“En la actualidad, las relaciones como las mercancías son orientados hacia el vaciamiento de sus contenidos éticos y colectivos: la primacía de la estética, la apariencia, la importancia de la forma sobre el contenido (...). La satisfacción de necesidades inmediatas e individuales y la creación incesante de otras, “pretende” llevar el vacío que propone una sociedad basada en consumo y en un individualismo extremo, sin lazos comunes, solo eventuales o virtuales y como intercambiadores de bienes. La subjetividad es modelada hacia la inmediatez de las relaciones desde una perspectiva que exacerba la individualidad”.*<sup>41</sup>

Por lo tanto, nos encontramos en un mundo de trabajo cambiante y lleno de incertidumbres, la necesidad de replantear las formas que tradicionalmente han legitimado la organización del trabajo se hallan precisamente en el centro del debate y constituyen algunos de los conceptos claves propios de un nuevo paradigma del mismo.

Estamos en una sociedad plena de transformaciones sociales, económicas y técnicas, en donde algunos autores han denominado momento de “mutación cultural”, basado en el repliegue de las grandes ideologías, el debilitamiento de los lazos solidarios, la desaparición de referentes sociales tradicionales y la globalización de la economía. El trabajo, otra parte, plantea nuevas formas que han impactado en la vida del individuo, como el tele trabajo, los contratos laborales cortos, el desempleo entendido a largo plazo, el cambio de trabajo a lo largo de la vida, las nuevas formas de contratos laborales.

En estas nuevas formas de organización, según Manuel Castells<sup>42</sup> los grupos sociales y los individuos se alienan unos a otros y ven al otro como un extraño e incluso como una amenaza. En donde se rompe la instancia de comunicación, ni siquiera habiendo la posibilidad de una comunicación conflictiva. Frente a este escenario basado en un excesivo y constante movimiento, deja al trabajador a que construya sus propias estrategias de supervivencia.

---

<sup>41</sup> Schvarstein, L y Leopold L. Comp. (2005). Trabajo y Subjetividad: entre lo existente y lo necesario. ED. Paidós, Bs. As. Pág. 198.

<sup>42</sup> Schvarstein, L y Leopold L. Comp. (2005). Trabajo y Subjetividad: entre lo existente y lo necesario. ED. Paidós, Bs. As. Pág.

Al mismo tiempo, frente este cambio de patrón tecnológico y cambios en las relaciones laborales, estaría generando un problema mayor que reside en que los derechos económicos y políticos, tales como representación, acción y organización colectiva, seguirían ligados al trabajo-empleo.

Por lo cual el trabajo sigue siendo la fuente de derechos, y por tanto, la ciudadanía ubicada en un escenario en que los trabajos estables son cada vez más escasos, por lo que el acceso a esos derechos se pone en riesgo.

La transitoriedad y precariedad del empleo despoja al trabajo de toda perspectiva "firme y estable", lo cual genera una incertidumbre que se transforma en una poderosa fuerza de individualización, donde la misma se basa en la ausencia de espacio tanto en la realización personal, así como también un espacio de socialización, de construcción de referentes colectivos.

Desde diferentes esferas, se sostiene que nos encontramos en un mundo que transita cambios cada vez mas removedores y acelerados; cambios que devienen principalmente del impresionante desarrollo de la tecnología, de las comunicaciones y de la creciente importancia que adquirió el conocimiento en nuestras sociedades. Lo cual generó, que los individuos buscaran sus propias alternativas para poder sustentarse y lograr que la ausencia al mercado laboral no lo excluya de formar parte de la sociedad.

Según datos recabados de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en las dos últimas décadas del Siglo XX en muchos países un número creciente de personas se encontró sin trabajo lo cual reflejó un aumento del desempleo así como se asistió al aumento de trabajos inestables y de baja calidad. La organización del trabajo se ha diversificado, el contrato de trabajo por tiempo indeterminado se encontró cada vez más desplazado por el contrato de trabajo por tiempo determinado, el trabajo de jornada parcial y el de cuenta propia e informalismo. La OIT, considera y calcula que actualmente el 85% de las nuevas oportunidades de empleo en el mundo se generan en el ámbito de la economía informal.

Actualmente parecería que a cualquier persona le puede suceder encontrarse sin empleo o trabajar en condiciones de inestabilidad y/o precariedad laboral. Ya que el trabajador se encuentra sometido a los cambios del modo de producción y su suerte laboral se encuentra estrechamente ligada a sus posibilidades de readaptación profesional.

Uruguay no se encuentra al margen de esta globalización económica, ya que los datos establecidos, de la Encuesta Continua de Hogares que realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE) los problemas que se presentan en el mercado laboral uruguayo son el desempleo, ubicándose en un 9.1% a nivel nacional (mientras que el empleo ha crecido, pero sobre todo en el sector informal de la economía) y el informalismo.

En definitiva desde el 2002, el desempleo creció al 16.9%, la tasa del mismo ha venido decreciendo, cumpliéndose para comienzos del 2007 su disminución a cifras de un dígito.

Al mismo tiempo, el subempleo en 2006 se ubicó en torno al de 17.1% lo que implicó un incremento de 1.3% respecto al 2005 donde el subempleo<sup>43</sup> se ubicada en 15.8%. A su vez, el porcentaje de ocupados no registrados en la seguridad social representa aún un 38.7%.

No obstante, debemos considerar que en el marco de la nueva coyuntura sociopolítica existente, se apunta a un nuevo modelo de relacionamiento laboral al reinstalarse la negociación colectiva y delinear políticas de empleo más activas lo que, acompañado de una evolución regional favorable, podría impactar considerablemente en la situación laboral de muchos trabajadores uruguayos.

---

<sup>43</sup> La definición que el INE le asume al subempleo "como aquel ocupado que trabajando menos de 40 horas semanales, manifiesta el deseo de trabajar más horas y está disponible para hacerlo, y al trabajador no registrado como aquella persona ocupada que declara no tener derecho a jubilación en el trabajo que desarrolla".

## **REFLEXIONES FINALES**

En el transcurso de este trabajo se ha realizado en cuanto al sistema de seguridad social- BPS, su trayectoria en el Uruguay como PPSS, su correlato con los momentos históricos del país y el mundo del trabajo, así como las transformaciones de la familia.

En un principio lo establecido por la Ley para la obtención de la prestación se asociaba entre otros, a aspectos ocupacionales, ya que quien estuviera a cargo del menor beneficiario debía estar empleado formalmente, siendo este un requisito que dejaba afuera a todos aquellos que no estuviesen empleados formalmente. Lo cual no sigue exactamente los lineamientos que definen a la Seguridad Social, debido a que la protección de buena parte de los miembros de la sociedad es *“contra los infortunios económicos y sociales”*<sup>44</sup> no estaba cubiertos por la prestación.

En 1995 a través de la Ley N° 16697 se fijan los montos (3 SMN) para acceder a la prestación en relación al salario percibido por los tributarios. Con lo cual se focaliza la prestación en relación al salario percibido por los tributarios. Lo cual los efectos directos que tiene esta primera focalización, es reservar las Asignaciones Familiares vinculadas a los sectores mas pobres de la sociedad, retirando de ellos a los sectores trabajadores medios y focalizándola hacia el sector de pobreza.

Analizaremos la incidencia de la nueva Ley, en los ingresos de los beneficiarios de la prestación a través del siguiente cuadro:

**CANTIDAD DE BENEFICIARIOS DE ASIGNACIONES FAMILIARES**

ANO	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC
1993	427.292	427.292	425.136	425.136	422.764	422.764	392.623	392.623	396.822	396.822	411.082	411.082
1994	414.002	414.002	421.173	421.173	430.988	430.988	399.971	399.971	404.706	404.706	409.713	409.713
1995	402.065	402.065	403.176	403.176	402.444	402.444	303.517	303.517	320.249	320.249	329.437	329.437
1996	329.731	329.731	334.903	334.903	341.298	341.298	353.656	353.656	358.685	358.685	360.001	360.001
1997	354.905	354.905	370.109	370.109	372.437	372.437	377.443	377.443	346.044	346.044	354.683	354.683
1998	348.927	348.927	359.803	359.803	361.551	361.551	367.844	367.844	339.197	339.197	350.553	350.553
1999	354.658	354.658	361.217	361.217	361.875	361.875	324.040	324.040	340.473	340.473	359.281	359.281
2000	386.794	386.794	396.967	396.967	408.269	408.269	416.696	416.696	406.621	406.621	416.116	416.116
2001	408.105	397.996	316.526	312.342	408.820	406.192	347.624	343.592	357.709	355.415	383.507	370.299
2002	370.212	370.212	372.728	372.728	385.179	385.179	388.493	388.493	394.414	394.414	391.424	391.424
2003	390.723	390.723	400.685	400.685	402.678	402.678	408.212	408.212	402.901	402.901	393.518	393.518

FUENTE: A partir de 2001 RING de Prestaciones - Boletín Estadístico - 2004 - AEA.

<sup>44</sup> Manual del Formador y Divulgador en Seguridad Social y Prevención. Historia de la Seguridad Social en el Uruguay. Pág.5

Si comparamos la cantidad de beneficiarios de la prestación en el último bimestre de 1994 y los del último bimestre de 1995, encontramos que a partir de la modificación a través de la Ley N° 16.697 en 1995, la cantidad de beneficiarios descendió en aproximadamente un 20%<sup>45</sup>. Aunque posteriormente se puede visualizar que esta tendencia decreciente a partir de 1996 se fue revirtiendo, es recién a partir de 1999 luego de aprobada la Ley N° 17.139 que la cantidad de beneficiarios aumenta considerablemente. Si analizamos el período que va desde 1995 a 1999 podríamos inferir que la disminución en cantidad de beneficiarios podría referirse a una mejoría en la focalización, pero en términos de una identificación de beneficiarios a través de los topes de ingresos establecidos por la Ley N° 16.697.

Sin considerar a aquellos que no conforman con el requisito de empleados formales para adquirir el beneficio y que para ese período el porcentaje de hogares pobres con menores a cargo fueron aumentando, ya que entre niños de 0 a 5 años el porcentaje para el año 1994 era de un 34,1%, en 1995 era de un 35,7%, en 1996 de un 38,0%, en 1997 de un 39,8%, en 1998 de un 37,9% y para 1999 era de un 37,3%.<sup>46</sup>

Por lo cual podemos derivar que si bien se crearon topes en cuanto al ingreso, había una población que no se consideraba, y que justamente era la que requería de la prestación.

Considerando a Rolando Franco:

*“Focalizar es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un alto impacto per cápita en el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes y servicios”.*<sup>47</sup>

Podemos concluir que a través de la Ley N° 16.697 en 1995 hubo problemas de focalización. En primera instancia al disminuir la cantidad de beneficiarios a través de los topes de ingresos la prestación del beneficio mejoró en cuanto a que los beneficiarios percibieron un monto más elevado de la prestación, el mismo se vio deteriorado por la caída del valor real del salario mínimo nacional.

---

<sup>45</sup> El porcentaje se calculó en base al número de beneficiarios del último bimestre de 1994 (409.713) menos la cantidad de beneficiarios del último bimestre de 1995 (328.437), habiendo una diferencia de 81.276 beneficiarios que representan el 20%. Fuente: Boletín Estadístico – 2004 – Asesoría Económica y Actuarial, Banco de Previsión Social, pp. 265.

<sup>46</sup> Katzman, R. Y Filgueira, F. (2001). “Panorama de la infancia y la familia en el Uruguay” ED. Ipes/ IIN/UCUDAL/ Cebra Comunicaciones Visual. Montevideo. Pág. 83.

<sup>47</sup> Franco, Rolando, (1996); “Los paradigmas de la política social en América Latina” .Revista de la CEPAL N° 58, Santiago de Chile. Pág.9.

Por lo cual identificamos que el hecho de no haber tenido en cuenta en los requisitos los aspectos ocupacionales y la percepción de ingresos de cualquier naturaleza, y el haber sostenido criterios de indexación por salario mínimo son falencias en la focalización. Es por ello que para 1999 a través de la Ley N° 17.139 se “flexibilizan” los requisitos para la obtención de la prestación, con lo cual la misma llega a hogares con ingresos de cualquier naturaleza, abarcando así a un número de beneficiarios que por no cumplir con el requisito de empleado formal no accedían a la prestación.

En relación a lo expresado anteriormente podemos identificar que hasta decretada, en 1999, la Ley N° 17.139 se encuentran similitudes con el denominado paradigma dominante y es a partir de la misma que se da el quiebre en tanto aparecen elementos definidos por Franco como pertenecientes al paradigma emergente.

Éstos últimos, según Franco:

*“tienen que ver con la universalidad de la satisfacción de las necesidades...” en un principio de equidad según el cual para superar las diferencias, debe tratarse desigualmente a quienes son socio económicamente desiguales (...) esta oferta corresponderá a las necesidades de cierto subconjunto de la población, pero no será adecuada para otros, por razones culturales o socioeconómicas<sup>48</sup>.*

Recordemos que a través de la Ley N° 17.139 en 1999 se toman en cuenta a los beneficiarios de la prestación no meramente por topes en los ingresos percibidos, sino que también se considera a aquellos que no estén empleados formalmente y que no superen los tres salarios mínimos. Con lo cual se estaría satisfaciendo la necesidad de acceso a la prestación de un subconjunto de la población que representó un incremento de un 13,65%<sup>49</sup> un año después de aprobada la Ley N° 17.139 en 1999.

---

<sup>48</sup> Franco, Rolando, (1996); “Los paradigmas de la política social en América Latina” .Revista de la CEPAL N° 58, Santiago de Chile. Pág. 15.

<sup>49</sup> El porcentaje se calculó en base al número de beneficiarios del último bimestre de 1999 (359.281) menos la cantidad de beneficiarios del último bimestre de 2000 (416.116), habiendo una diferencia de 56.833 beneficiarios que representan el 13,65%. Fuente: Boletín Estadístico – 2004 – Asesoría Económica y Actuarial, Banco de Previsión Social.

Con respecto a la “población beneficiaria de la prestación”, podemos inferir que a través de las dos últimas leyes mencionadas y más aún a través de la Ley N° 17.758 se da cobertura a los que más la necesitan, teniendo en cuenta que *“los sectores que han sido beneficiarios hasta ahora tienen capacidad (o por lo menos, más capacidad) para solucionar autónomamente sus problemas”*<sup>50</sup>.

Es por ello que cada vez más se “flexibilizan” los requisitos para la obtención de la prestación, para el caso de la normativa (Ley N° 17.758) para ser atributario de la prestación basta con tener capacidad legal sobre el menor a cargo para poder ejecutar el cobro directo del beneficio.

Lo importante ya no es quién y bajo qué condiciones es el atributario, sino que el menor obtenga la prestación, estén o no quienes están a su cargo en seguro de desempleo, tenga o no una madre jefa de hogar. Por este motivo la normativa entiende que el centro de la prestación es el niño, independientemente de la condición de quien fuera atributario de la misma, teniendo sí que cumplir con un tope de tres salarios mínimos nacionales para su adquisición. De este modo la Ley N° 17.758 permite ratificar la focalización de las prestaciones hacia una población objetivo, ya que a través de la misma se cubren los hogares de menores recursos.

En resumen estos últimos elementos son los que se asemejan más al modelo emergente, pero aún se conservan muchas similitudes con respecto al modelo dominante. Entre las cuales destacaremos lo que refiere a que muchas de las funciones como ser el financiamiento, el diseño, la implementación y el control se centran en el Estado. Y es este último quien implementa las prestaciones a través del BPS entregándolas en la *“cantidad y calidad que estima conveniente, por razones administrativas, políticas o derivadas de presiones corporativas. Se parte del principio de que el Estado sabe lo que hay que hacer. Los usuarios carecen de alternativas reales para escoger, sólo les cabe aceptar la prestación, cuando ella no sea obligatoria”*.<sup>51</sup>

Otro elemento a considerar es en cuanto a la evaluación del impacto que ha tenido la normativa (Ley N° 17.758) sobre las Asignaciones Familiares, basta con ver el aumento en cantidad de beneficiarios de la prestación. Habiendo para Abril de 2004 107.967 beneficiarios cubiertos por la Ley anterior ( N° 17.139) y 76.254 beneficiarios cubiertos por la Ley vigente para Octubre del mismo año, lo cual hace un total de 179.011 beneficiarios. Si tomamos la cantidad de prestatarios un mes antes de la Ley vigente y para octubre de 2004 computándose la cantidad de beneficiarios de ambas

<sup>50</sup> Franco, Rolando, (1996); *“Los paradigmas de la política social en América Latina”*. Revista de la CEPAL N° 58, Santiago de Chile. Pág. 18.

<sup>51</sup> Franco, Rolando, (1996); *“Los paradigmas de la política social en América Latina”*. Revista de la CEPAL N° 58, Santiago de Chile. Pág. 19.

leyes encontraremos que ha habido un aumento de un 39,7%<sup>52</sup>. Con lo cual se puede decir que la prestación bajo la nueva normativa ha tenido un impacto considerable en cantidad de prestatarios de la Asignación Familiar.

En base a lo expresado y en relación a la adquisición de la prestación de la Asignación Familiar, esta cuestión hace referencia a un tema a tener en cuenta, y que consiste en que no basta únicamente en considerar a quienes perciben menores ingresos o a quienes no los perciben, no es sólo una cuestión de ingresos.

Se deben tener en cuenta otras cosas que van más allá de los ingresos percibidos o de los requerimientos de contrapartida como la educación y la atención en salud. Las carencias y necesidades de las personas no se pueden “medir” atendiendo solamente a los ingresos que las mismas perciben. Y en consecuencia la política debiera diseñarse e implementarse en correspondencia con la realidad actual, para lo cual se debería reconsiderar.

Por otra parte se considera que las contrapartidas exigidas por el Estado para acceder a la prestación de la Asignación Familiar presentan algunos aspectos a tener en cuenta. Si bien podríamos visualizar a la prestación que se le otorga al beneficiario como una “carnada” para que quienes quieran y puedan percibirla se atenderán en centros de salud, en el caso de las mujeres embarazadas mantengan un control periódico, y se asista a un centro educativo en el caso de los menores beneficiarios.

Otro elemento a considerar es que la obtención de la prestación de Asignación Familiar, se presenta como una política social, silenciosa y muy compleja, donde se encuentra fuertemente centralizada por el Bps. Lo cual se dificulta como un derecho, sino como un beneficio a “suerte y verdad”.

Por otro lado cabe mencionar que si bien para la realización de dicho trabajo se tuvo acceso a datos oficiales del BPS, no se pudo acceder a la evaluación que el propio BPS realiza sobre las prestaciones y los datos referidos al seguimiento que la ANEP y el INAU realizan en función de controlar que los beneficiarios cumplan con los requerimientos. Por lo cual no se podrán hacer conclusiones en relación a este aspecto concreto. Con respecto a esto y el difícil acceso a la información del BPS, se puede decir que no solo se diseña, implementa, controla, financia y evalúa desde el Estado sino que también allí se concentra la información más hacia dentro que hacia fuera, por lo cual podemos afirmar que sobre esto “el Estado sabe, y sólo él sabe” literalmente.

---

<sup>52</sup> El porcentaje se calculó en base al número de beneficiarios de Abril de 2004 (107.967) menos la cantidad de beneficiarios de Octubre de 2004 (179.011), habiendo una diferencia de 71.044 beneficiarios que representan un 39,7%. Fuente: Banco de Previsión Social; “Indicadores de la Seguridad Social N°. 218”; Asesoría Económica y Actuarial, Enero, 2005.

## BIBLIOGRAFIA

- ▣ Álvarez, Miranda B., (1996); "El Estado de Bienestar: Veinte años de argumentos críticos", en Dilemas del Estado de Bienestar, org. varios autores. ED. Argentaria, Madrid.
- ▣ Baraibar, Ximena, (2002); "Acerca de la relevancia del estudio de las políticas sociales para el trabajo social".Revista Regional de Trabajo Social N° 25. EPPAL.
- ▣ Barba, Carlos (2004): "Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: mas allá del Consenso de Washington". En: Revista Espiral No 31. Universidad de Guadalajara. México.
- ▣ Barran, J. y Nahum, B. (1981). Batlle, los estancieros y el imperio británico. ED. EBO. Montevideo.
- ▣ Barran, José Pedro (1989). Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo I: "La cultura bárbara". ED. Banda Oriental. Mdeo.
- ▣ Barran, José Pedro. (1991) "Historia de la sensibilidad en el Uruguay". Tomo II: "El disciplinamiento" (1860-1920) Ediciones Banda Oriental. Uruguay.
- ▣ Batthyány, Karina (2000) "Estado, Familia, Políticas Sociales: ¿Quién se hace cargo de los cuidados y responsabilidades familiares?" Género y desigualdades Sociales; Revista de Ciencias Sociales N° 18, DTS.
- ▣ Boletín Estadístico (2004) Asesoría Económica y Actuarial, Banco de Previsión Social, pp. 265
- ▣ Bresser Pereira C y Cunill Grau Nuria, (1998) "Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal, en lo Publico no estatal en la reforma del Estado.; comp. C.B. Pereira C y N. C. Grau. ED. Paidos, Argentina.
- ▣ Caetano, Gerardo (1983). Las fuerzas conservadoras en el camino de la dictadura. El golpe de Estado de Terra. Cuadernos del CLAEH. N° 28. Montevideo.
- ▣ Caetano, Gerardo (1992). La República Conservadora. ED. Fin de Siglo. Montevideo.
- ▣ Caetano, Gerardo. (2001) "En la Ciudadanía hiperintegradora" y la matriz política del Uruguay moderno. Perfiles de un modelo (1900-1933). Art. Del libro: Ciudadanía en tránsito. ED. Banda Oriental. Montevideo.
- ▣ Carballeda, Alfredo. (2004). "Del desorden de los cuerpos al orden de la sociedad". ED. Espacio, Bs. As.

- ▣ Carballada, Alfredo. (2006) “El Trabajo Social desde una mirada histórica centrada en la intervención: del orden de los cuerpos al estallido de la sociedad”. ED. Espacio, Bs. As.
- ▣ Castel, Robert. (1997). La Metamorfosis de la cuestión social. ED. Paidós, Buenos Aires.
- ▣ Castel, Robert (2004). “Encuadre de la exclusión” en Saúl Karsz (coordinador) “La exclusión: bordeando fronteras”. ED. Gedisea, España.
- ▣ Castellano, Ernesto (1996): “Uruguay: un caso de Bienestar de Partidos”, En: revista Uruguaya de Ciencia Política N° 9. ICP-FCS. Montevideo, Uruguay.
- ▣ CEPAL (2006): “La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad”. CEPAL, Santiago, Chile.
- ▣ Coutinho, Carlos Nelson (1997). “Notas sobre ciudadanía y modernidad”. En: Revista Praia Vermelha No. 1 UFRJ. Río de Janeiro.
- ▣ De Martino, Mónica (1999). “Una breve aproximación a la producción de conocimientos científicos”; Revista de Trabajo Social No.17, Montevideo-Uruguay.
- ▣ De Martino, Mónica (2001). “Políticas Sociales y Familia. Estado de Bienestar y neo-liberalismo familiarista”, Revista Fronteras N° 4, DTS/FCS/Documento de trabajo No 11. ED. Fundación Carolina, Madrid.
- ▣ De Martino, Mónica (1996). “Para una Genealogía de Familia Uruguaya. Familia e Modernizao Na Passagem do século (1890-1930)”, DTS/FCS/Tesis de Maestría N° 1.
- ▣ Eco, Humberto (1992). ¿Cómo se hace una Tesis? Técnicas y procedimiento de investigación, estudio y escritura. ED. Gedisa. Barcelona.
- ▣ Filgueira Fernando, (1998); “El nuevo modelo de las prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada, en Roberts B. Ciudadanía y Política Social Latinoamericana. ED. FLACSO/SSRC, Costa Rica. ( primera parte)
- ▣ Filgueira, Carlos. (1996) “Sobre Revoluciones Ocultas: La Familia en el Uruguay”, ED. CEPAL, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- ▣ Fleury, Sonia y Molina, Carlos (2002): “Modelos de Protección Social”. ED. INDES. Washington DC.
- ▣ Fleury, Sonia. (1999) “Políticas Sociales y Ciudadanía”, ED. INDES, Banco Interamericano de Desarrollo.

- ▣ Foucault, Michel (2000) "Defender la Sociedad" (Curso del Collage de Frace 1975-1976). Pág. 217 a 237 (Clase del 17 de marzo de 1976) Fondo de Cultura Económica, Argentina.
- ▣ Foucault, Michel (2002) "Vigilar y Castigar". Pág. 139 a 230 (DISCIPLINA). Siglo XXI editores, Argentina.
- ▣ Foucault, Michel (1978). "La verdad y las formas jurídicas"; ED. Gedisa; Río de Janeiro.
- ▣ Foucault, Michel. "A gubernamentalidad", Cáp. XVII, Río de Janeiro 1979, organizado y traducido por Roberto Machado; En Microfísica del Poder, ED. Graal.
- ▣ Foucault, Michel. (1979) "O Nacimiento de Medicina Social"; Microfísica del Poder, Organizado y traducido por Roberto Machado; ED. Graal, Río de Janeiro.
- ▣ Franco, Rolando, (1996); "Los paradigmas de la política social en América Latina" revista de la CEPAL N° 58, Santiago de Chile.
- ▣ Heller, Agnes (2002) "Sociología de a vida cotidiana". Ediciones Península y Barcelona.
- ▣ lens, Inés (2000). "La Familia: Transformaciones de la familia a fines del siglo XX".
- ▣ Katzman, R. Y Filgueira, F. (2001). "Panorama de la infancia y la familia en el Uruguay" ED. Ipes/ IIN/UCUDAL/. Cebra Comunicaciones Visual. Montevideo.
- ▣ Kymlicka Hill y Norman Wayne; (1997); "El retorno del ciudadano". Revista Ágora, N° 7, año 3; Buenos Aires
- ▣ Lo Vuolo, Rubén (2002); La renta básica en agenda. ED. Maño y Davila, CIEPP. Introducción.
- ▣ Lowi, Theodore, (1992); "Políticas publicas, estudio de caso y teoría política", en La Hechura de las Políticas, org. Villanueva A.L. ED. Miguel Ángel Porrúa, México
- ▣ Machado, G y Pérez, D (2005). "Notas sobre el concepto de producción y reproducción social" Ficha de la carpeta de MIPI del año 2008.
- ▣ Marshall, T.H (1991). Ciudadanía y clase social. Conferencia de la Universidad de Cambridge.
- ▣ Marshall, T.H. (1967); "Ciudadanía, Clase Social e Status". ED. Zahar; Río de Janeiro.
- ▣ Midaglia, Carmen (2006); Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las ultimas tres décadas. En: prensa ED. Clacso, Buenos Aires.

- ▣ Midaglia, Carmen (2001). La ciudadanía social en debate. ED. Banda Oriental.
- ▣ Midaglia, Carmen, (1995); “Reforma del Estado: un análisis alternativo”. En: Revista Fronteras, N° 1. ED. DTS/FCS/UDELAR.
- ▣ Mioto, Regina (2001). “Novas propostas e velhos principios”, Revista Fronteras N° 4, DTS.
- ▣ Mioto, Regina, Tamaso (1997) “Familia e serviço social: contribucoes para o debate” Servicio Social e Sociedade, Año XVIII, N° 55, Noviembre 97, ED Cortez.
- ▣ Netto, José (1997). “Capitalismo Monopolista y el Servicio Social”. ED. Cortez, Sao Paulo, Brasil.
- ▣ Netto, JP (2002). “Reflexiones en torno a la cuestión social” en “Nuevos escenarios y practica profesional. Una mirada critica desde el Trabajo Social”. ED. Espacio, Bs. As.
- ▣ Parsons, Talcott (1970). “La estructura social de la Familia”. ED. Península, Barcelona.
- ▣ Parsons, Talcott (1995). “La familia norteamericana: sus relaciones con la personalidad y con la estructura social”, Universidad de la República, Facultad de Derecho, Ciencias Sociales, Ficha N ° 59.
- ▣ Pastorini, Alejandra (2002). Acoes sociais focalizadas e solidarias como substituto das políticas sociais universais no contexto neoliberal. ED. Mimeo de Ponencia, Primer Coloquio Brasil-Uruguay, Brasil, Río de Janeiro.
- ▣ Pierson, Paul, (1993): “When Effect Becomes Cause. Policy Feedback and Political Change”, en revista World Politics, vol. No 46. Johns Hopkins University Press (Traducido en fotocopia de FCS)
- ▣ Rozas, Margarita (2004). La intervención profesional en relación con la cuestión social. El caso del Trabajo Social. ED. Espacio. Buenos Aires. Primera reimpresión.
- ▣ Rubio, Mª José (2004). “El Análisis de la Realidad en la Intervención Social”, Métodos y Técnicas de Investigación, ED. CCS, 3 era Edición. Madrid.
- ▣ Sarachu, Gerardo (2000). Algunos desafíos para las intervenciones y estudios en el mundo del trabajo en la actualidad. En: Revista de Trabajo Social N°. 17. DTS/FCS/UDELAR. Montevideo.
- ▣ Sarachu, Gerardo (2003). Cambios en el mundo del trabajo. Desafíos para la intervención profesional. En: Revista de Trabajo Social N°. 26. DTS/FCS/UDELAR. Montevideo.
- ▣ Schvarstein, L y Leopold L. Comp. (2005). Trabajo y Subjetividad: entre lo existente y lo necesario. ED. Paidós, Bs. As.

- ☐ Sunkel, Guillermo (2006): “El papel de la familia en la protección social en América Latina”. Serie Políticas Sociales No 120. CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias N° 46, Chile.

## **Fuentes Documentales**

- ☐ Ley N° 10.449 en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley10449.htm>. Consultada en Mayo del 2007.
- ☐ Decreto Ley 15.084 y su Decreto Reglamentario 227/81 de 1981 en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley15084.htm>. Consultada en Mayo del 2007.
- ☐ Ley 16.697 en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley16697.htm>. Consultada en Mayo del 2007.
- ☐ Ley 17.139 en <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/ley17139.htm>. Consultada en Mayo del 2007.
- ☐ Ley 17.758 en <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/ley17.758.htm>. Consultada en Mayo del 2007.
- ☐ Ley 18.227 en <http://www.parlamento.gub.uy/Leyes/ley18.227.htm>. Consultada en Enero del 2008.
- ☐ “Historia de la Seguridad Social en Uruguay”, en Manual del Formador y Divulgador en Seguridad Social y Prevención; sin Edición ni fecha, pp. 5 y pp. 11.
- ☐ “Indicadores de la Seguridad Social N°. 218”; Asesoría Económica y Actuarial, Banco de Previsión Social, pp.20.
- ☐ Código de la niñez y adolescencia (septiembre, 2004; Ley No. 17.823 del 7/09/04). Publicación del Diario Oficial. Montevideo.
- ☐ “Constitución de la República Oriental del Uruguay” (1997). Editada por Rosgal S.A., Montevideo.
- ☐ Plan de Equidad. Por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En [http://www.presidencia.gub.uy/\\_web/proyectos/2007/09/09\\_2007.htm](http://www.presidencia.gub.uy/_web/proyectos/2007/09/09_2007.htm). Consultada en Septiembre de 2007.
- ☐ Equidad en las asignaciones familiares de Uruguay: En <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/13258/LC-R149.pdf>. Consultada en Mayo de 2007.
- ☐ Mujer y seguridad social en el Uruguay. En <http://www.redsegsoc.org.uy/MUJER-Resumen-Ejecutivo-y-Propuestas.pdf>. Consultada en Septiembre de 2008.

- ▣ La seguridad social en el Uruguay. En - [http://www.redsegsoc.org.uy/2\\_PIT-CNT-0898.htm](http://www.redsegsoc.org.uy/2_PIT-CNT-0898.htm), Consultada en Septiembre de 2007.
- ▣ Nueva Ley de Asignaciones Familiares. Plan de Equidad. En [www.bps.gub.uy/escritos/Documentos%20referentes%20al%20PLAN%20DE%20EQUIDAD/0994\\_Presentación%20Murro%2020-12-2007.ppt](http://www.bps.gub.uy/escritos/Documentos%20referentes%20al%20PLAN%20DE%20EQUIDAD/0994_Presentación%20Murro%2020-12-2007.ppt), Consultada en Septiembre del 2008.