

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

**¿Cambios o continuidades en las  
políticas de transferencia  
de renta condicionada en Uruguay?**

**Vera Elizabeth Warren Alvarez**  
Tutor: Alejandro Mariatti

**2015**

## **AGRADECIMIENTOS**

Al agradecer no solo prendo hacerlo a aquellas personas que hicieron posible la realización de la presente monografía, sino a todas aquellas personas que de cierto modo me acompañaron durante todo el proceso de aprendizaje y maduración profesional que representa para mí la culminación de la misma.

Seguramente me falten nombrar muchas personas, pero algunas no puedo dejar de mencionar.

En primer lugar agradezco a mi mamá, por su apoyo constante en todo sentido, que me hizo posible recorrer éste camino; también a mi papá y hermana Sarah.

A Maite y Yani, amigas incondicionales que siempre estuvieron acompañándome, aguantándome mis altibajos, motivándome y dándome siempre para adelante.

A Jesica y Marcela, mis compañeras de toda la carrera, que nos conocimos en las primeras clases y formamos un grupo increíble, de estudio, de apoyo y hoy en día una gran amistad. También a Carol, María, Noe y Caro compañeras de 2 años de prácticas con quienes aprendí mucho y sin ellas no hubiera sido lo mismo.

A José, mi Psicólogo que sin duda fue mi sostén fundamental en la etapa final de este camino y seguro lo será en ésta nueva que comienza.

A Alejandro, mi tutor, mi profesor; por estar siempre disponible, no solo por lo que significó la realización de éste trabajo, sino por todo el acompañamiento y la dedicación durante los años que para mí fueron los más enriquecedores de la carrera, los 2 años de práctica pre profesional, que no me cabe duda que sin Ale como supervisor nada hubiera sido igual.

Y para ir terminando con la parte cursi, no quiero dejar de agradecer a todo el resto de mi familia, abuela, tíos y primos; a mi grupo de amigas de toda la vida, Brendi, Negra, Xime, Dani, Ana Lau, Geovis, Leti , Teffo, Cami, Munde, Romi, Andre, Analia y Luisi; y a algunas personitas que fueron apareciendo en los últimos tiempos y estuvieron presentes en ésta última etapa alentándome y motivándome Naty, Lore, Noe, Bruno y por supuesto Fafo. A todos GRACIAS por estar!

## INDICE

Agradecimientos.....	2
Indice .....	3
0. Introducción.....	4
Aspectos Metodológicos.....	5
1. Tres tipos ideales: Estados de bienestar .....	7
1.1. Estado de bienestar Liberal.....	8
1.2. Estado de bienestar Conservador .....	9
1.3. Estado de bienestar Socialdemócrata.....	11
2. Contextualización histórica .....	13
3. Análisis de las Políticas de renta condicionada a la luz de los tipos de estados de bienestar.....	24
3.1. Surgimiento de las Políticas de renta condicionada en el Uruguay- asignaciones familiares .....	24
3.2. Actualidad de las asignaciones familiares, Ley 18.227 .....	29
4. Reflexiones finales .....	34
5. Bibliografía.....	38
6. Fuentes Documentales .....	41
Tabla 1 Cuadro comparativo Ley 10.449 y Ley 18.227 .....	34

## **0. INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo se inscribe en el marco de la Monografía Final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, FCS-UdelaR.

Intenta dar cuenta del devenir de las Políticas Sociales en nuestro país, tomando como ejemplo el régimen de asignaciones familiares desde sus inicios hasta la fecha, describiendo sus características de modo que permitan visualizar su semejanza a los distintos tipos de Estados de Bienestar, Liberales, Conservador y Socialdemócratas, utilizando los términos de Gosta Esping Anderson (1987).

Para ello, se caracterizarán estas Políticas Sociales, desde sus orígenes en 1943 con la Ley 10.449, que forma parte de un Consejo de Salarios y se destina a trabajadores formales a través de una transferencia de renta monetaria; hasta la actualidad con la implementación de nuevas formas de Políticas Sociales de transferencia de renta condicionada, emergentes a partir de la implementación de la Ley 18.995.

A su vez, a partir de la definición de los distintos Estados de Bienestar ya mencionados se pretenderá establecer la relación que existe con las Políticas Sociales que se presentan en los distintos momentos históricos en el Uruguay. Esto se realizará a partir de la hipótesis de que las Políticas Sociales en Uruguay son cada vez más focalizadas e individualizantes, asemejándose a un modelo de Estado de Bienestar Neoliberal.

En un primer Capítulo se caracterizarán los tres tipos ideales que se plantean como instrumento que nos permitirán analizar las políticas sociales en el Uruguay en sus diferentes momentos históricos.

Se plantearán como tipos ideales, la tipología realizada por Gosta Esping Andersen de los Estados de bienestar como el medio que nos permitirá entender el surgimiento y las características de las políticas sociales que se plantean en las diferentes leyes a analizar, en los diferentes momentos históricos de la sociedad uruguaya. El autor centra el análisis de los Estados de bienestar en relación a la economía política, estudiando el papel del Estado para organizar la economía política, determinando en función de ello tres modelos de Estados de bienestar, nuestros tres tipos ideales: Estado de bienestar liberal, el Social

demócrata y el conservador. Los mismos derivan y reflejan situaciones de la economía política europea clásica; si bien nos servirán como instrumento de análisis comparativo para el presente trabajo, se ve necesario aclarar que en el Uruguay no se presentan tales situaciones, sino que se da el surgimiento de frágil estado protector con características de desarrollo económico por sustitución de importaciones, teniendo algunas características similares a los ejemplos mencionados. Por ello los utilizaremos como tipos ideales que nos permitirán acercarnos al análisis pertinente en el presente documento.

En el Capítulo II, se realizará una breve contextualización histórica de la sociedad Uruguaya desde el surgimiento de las políticas sociales hasta la actualidad que permitirán la comprensión y el análisis que se pretende realizar de las mismas en función de la realidad que se vivía en cada momento.

A continuación, en el Capítulo III, se caracterizarán y analizará a la luz de los tipos de estados de bienestar, las políticas de renta condicionada desde el surgimiento de las primeras asignaciones familiares hasta la actualidad. Intenta remitir a un detenido análisis comparativo de las políticas sociales de renta condicionada existentes en nuestro país. Procurando realizar una comparación desde sus comienzos con las asignaciones familiares que surgen con la ley Nro. 10.449 en el marco del consejo de salarios de 1943, con las políticas implementadas recientemente hasta la actualidad con la Ley nro. 18.995 de asignaciones familiares. También quiero aclarar que la terminología de “transferencia de renta” está muy referida a políticas contemporáneas, sin embargo, para este trabajo, se cree pertinente pensar la primera asignación familiar de 1943 como una transferencia de renta, en tanto eso era en definitiva la asignación de un monto extra al salario.

Para finalizar, en el capítulo IV, se plasmará un cuadro comparativo entre ambas leyes en pro de propiciar las reflexiones finales acerca de las mismas y visualizar más claramente la semejanza que se plantea acerca de cada momento histórico de nuestra sociedad en las que surgen y se ejecutan las ya mencionadas políticas sociales, a los distintos modelos de Estados de bienestar planteados por Gosta Esping Andersen.

### **Aspectos Metodológicos**

La metodología de análisis a realizar en el presente trabajo será la de plasmar tres grandes tipos ideales que en términos de Weber (1964) nos permitirán una mejor comprensión y

explicación de la realidad, del objeto de estudio, en este caso de las políticas sociales que han sido puestas en marcha en nuestra sociedad.

Este autor refiere a que la explicación de un fenómeno algunas veces requiere la construcción de conceptos diseñados, elaborados, en los que se recoge y acentúan rasgos, que a juicio del investigador, son los más característicos del fenómeno. Los tipos ideales no se dan tal cual en la realidad, en la misma, se dan acciones concretas que se encuentran a cierta distancia del tipo ideal, en este sentido son ideales porque no se les puede encontrar en la realidad en forma pura, sino que refieren al marco conceptual para entender las acciones sociales, instrumentos metodológicos que permiten una mejor comprensión, comparación y explicación de la realidad.

Por ello parece conveniente utilizar esta metodología planteada por Weber para comprender la realidad que queremos analizar.

## **1. TRES TIPOS IDEALES: ESTADOS DE BIENESTAR**

En el presente capítulo se intentara caracterizar los tres tipos ideales, regímenes de estados de bienestar planteados por Gosta Espín Andersen que más adelante nos servirán de instrumento de análisis de las políticas sociales en el Uruguay.

Tomando la idea de Pico (1987), el Estado de bienestar es una de las grandes uniformidades estructurales de la sociedad moderna, en la que el poder político se emplea para modificar el juego de las fuerzas del mercado.

Para éste autor, el mismo nace de un compromiso entre los principios del mercado y las exigencias de justicia social impulsadas por el movimiento obrero donde el objetivo, es intervenir públicamente en la distribución y estabilización de las oportunidades iguales de vida sobre la base de los derechos humanos, sistema complementario de rentas y a la previsión de algunos servicios esenciales en áreas como la educación y la salud.

A su vez, Fleury (1997) refiere al Estado de bienestar como respuesta del proceso de desarrollo de las sociedades capitalistas industrializadas en busca de estabilidad y seguridad, producto de una situación histórica concreta. Siendo un poder que altero las relaciones entre el Estado, sus ciudadanos (Marshall,1998) (Coutinho,1997) y el mercado; generando un proceso de transformación del capitalismo en dirección a la regulación estatal de las condiciones de reproducción de los trabajadores.

Para Esping Anderson, el estudio del Estado de Bienestar, es un medio para entender un fenómeno insólito en la historia de las sociedades capitalistas, donde las coaliciones de la clase política son el factor determinante de las variaciones del Estado de Bienestar.

Este autor enmarca su análisis de los regímenes de Estados de bienestar en relación a la economía política, centrandó sus intereses en el papel del Estado para organizar y gestionar la economía política.

“(…) la ciudadanía social constituye la idea central de un Estado de bienestar (….) debe implicar la concesión de derechos sociales. Si se da a los derechos sociales el status legal y práctico de los derechos de propiedad, si son inviolables, si se conceden en base a la ciudadanía y no al comportamiento

real, supondrán una desmercantilización del status de los individuos con relación al mercado. Pero el concepto de ciudadanía social implica también la estratificación social: el status de alguien como ciudadano competirá o incluso reemplazará a su posición de clase. (...)También debemos tener en cuenta como las actividades del estado están entrelazadas en la provisión social con las del mercado y el papel de la familia.”(Esping Andersen; 1987:41)

Su estudio presenta tres tipos de regímenes de bienestar diferenciados, cada uno de ellos organizado con su propia lógica de organización, estratificación e integración social. Los orígenes de cada uno se deben a distintas fuerzas históricas y siguen trayectorias de desarrollo distintas y con ordenamientos diferentes entre Estado, mercado y familia. Los mismos son el Estado de bienestar liberal, el conservador y el socialdemócrata que se caracterizarán a continuación.

### **1.1. Estado de bienestar Liberal**

Las raíces se remontan a la economía política británica del siglo XIX, economía que albergaba fe ilimitada en la soberanía del mercado. Los estados de bienestar liberales reflejan el compromiso político de minimizar el Estado, individualizar los riesgos y fomentar las soluciones de mercado.

El autor plantea que es un régimen residual, en el sentido de que las garantías sociales se limitan a los riesgos inaceptables, adopta una definición restringida a la hora de elegir que sujetos tienen derecho a esas garantías, la asistencia social es orientada a sujetos específicos, a su vez esta última, es también residual, ya que posee una concepción restringida acerca de que riesgos se deben considerar sociales. Es entonces que se crean las llamadas necesidades básicas, respecto a estos riesgos inaceptables, y solo le corresponde la protección social a los individuos luego de comprobar sus medios de vida e ingresos de los mismos.

Tal como lo expresa Bentura, la perspectiva liberal tiende a responsabilizar a los individuos. “Dirán: estamos frente a problemas que son de los individuos. Individuos que no han implementado estrategias adecuadas en el mercado y a ello se debe su fracaso.” (Bentura; 2012:70)



La responsabilidad es del individuo quien no supo competir y a quien, a lo sumo y por razones humanitarias, se le garantizará lo mínimo indispensable para asegurar su sobrevivencia (Hayek, 2006: 158). En todo caso, la propia sociedad, asimilada a la esfera del mercado, genera naturalmente los mecanismos para garantizar la sobrevivencia de quienes fracasaron. La caridad y la filantropía son los mecanismos autogenerados por el mercado para atender a aquellos cuyo fracaso los coloca en el límite de la sobrevivencia.

Para el pensamiento liberal la sociedad no es otra cosa que el mercado donde individuos libres, poseedores de sí mismos, buscan obtener el máximo beneficio en el intercambio con otros hombres.

El Estado debe limitarse a garantizar las reglas del mercado sin interferir sobre ellas lo que, en síntesis, equivale a afirmar la necesidad de proteger la propiedad privada.

“(…) este tipo de régimen minimiza los efectos de desmercantilización, limita con efectividad el alcance de los derechos sociales y construye un orden de estratificación que es una mezcla de una relativa igualdad de pobreza entre los beneficiarios de la protección social.”(Esping Anderson; 1987:47)

En síntesis, como plantea Bentura (2012) para esta perspectiva la cuestión social es la tendencia del Estado y otras instituciones (corporaciones y sindicatos) de interferir con la libertad (de mercado) de los individuos y, como solución de compromiso, tolera por razones humanitarias la intervención para garantizar la vida de aquellos que se encuentran al margen del mercado considerando que las formas menos riesgosas de esta intervención son las realizadas por aquellos hombres de buena voluntad que la desarrollan movidos por sus valores religiosos (caridad) o humanitarios (filantropía) y solo en última instancia por el Estado.

## **1.2. Estado de bienestar Conservador**

La esencia del régimen conservador radica en su mezcla de segmentación del status y familiarismo.

Los funcionarios públicos se benefician de su plan de pensiones, del acceso y de normas de aplicación más favorables. El énfasis en la seguridad social obligatoria, complementada

con planes de pensiones para los estratos carentes de una relación laboral ha hecho que la provisión de bienestar por parte del mercado privado sea marginal.

El familiarismo es la combinación de la protección social sesgada a favor del varón cabeza de familia y de carácter central de la misma como dispensadora de cuidados y responsable del bienestar de sus miembros.

“(...) cuanto más familiarista sea el estado de bienestar, más generosos serán los subsidios familiares.” (Pugliese;2004:6)

Se caracteriza por proteger individualmente a los trabajadores, asegurándoles la ocupación mediante estrictas normas de contratación y despido. El régimen conservador se estructura a partir de sistemas de seguros social vinculados al empleo y dado que la familia depende del varón como su principal proveedor, la seguridad laboral de este es de fundamental importancia. En este régimen el Estado tiene un rol de intervención a través de la política social, interviene para proteger a quienes no logran obtener el bienestar a través del mercado. Los principios no son el igualitarismo y la ciudadanía sino más bien la asociación de los derechos sociales a la clase y el status.

Junto a la protección social a través del empleo y un rol mínimo de intervención estatal en la promoción del bienestar, este régimen se distingue por ser familiarista en el sentido de que asegurado el ingreso, suponen que la familia puede hacerse cargo de la mayoría de las funciones relacionadas al bienestar. La familia era concebida como lugar de felicidad (Miyoto;1997) a priori, como si no hubiera dentro de ella distancia y diferencias generacionales, de género y profundamente vinculados a la distribución de los recursos, donde la tarea principal de la misma es la protección y el cuidado, siendo a su vez donde se definen los roles. Para ese entonces, esta concepción identificaba un solo tipo de arreglo familiar, madre, padre y sus hijos; donde el padre cabeza de familia era el encargado de la protección y bienestar de su familia por medio de su trabajo.

Mientras que el régimen liberal, de carácter residual, en el que el Estado se enfoca en los riesgos inaceptables de las fallas del mercado, el conservador responde a las fallas de la familia desde una perspectiva moralista y también porque no, individualizante. Al moralizar, entiende el problema como un tema educativo, de capital cultural en el individuo.

En comparación al régimen liberal que da prioridad a los mercados de trabajo no regulados, el conservador tiene una fuerte protección laboral para los adultos que ya tienen empleo, los cabezas de familia masculinos. El desempleo en un régimen liberal se produce por el mercado, mientras que en el conservador es una cuestión más de apoyo familiar.

### **1.3. Estado de bienestar Socialdemócrata**

Sus orígenes se constituyeron en las décadas del 1930 y 1940 con el advenimiento de un gobierno socialdemócrata estable en países nórdicos. Las raíces históricas de la política social nórdica fueron liberales y su herencia fueron los programas de socorro a los pobres del siglo XIX. Estos programas se fueron transformando en programas de asistencia social y luego, en los modernos programas de reconocimiento de derecho.

Considera que los sistemas privados de bienestar social se caracterizan por la desigualdad y la inadecuación, por lo que buscan sustituirlos por un régimen de protección pública integral.

Además del universalismo, el Estado de bienestar socialdemócrata está comprometido con una cobertura para lograr el igualitarismo, intentando reducir la distribución desigual de recursos. Los derechos se vinculan a los individuos y se basan en la ciudadanía antes que en una necesidad. Este régimen se distingue por desmercantilizar el bienestar, para minimizar o abolir la dependencia del mercado.

“(…) los socialdemócratas buscaban un Estado del bienestar que promoviera una igualdad en los estándares más elevados, no una igualdad en las necesidades mínimas (...) que los servicios y prestaciones se elevaran hasta unos niveles equiparables incluso con los gustos más particularizados de la nueva clase media, y (...) que la igualdad se proporcionara garantizando a los obreros la completa participación en la calidad de los derechos disfrutados por los más pudientes.” (Esping Andersen; 1987: 48-49)

Con el universalismo se buscaba que todo el mundo disfrute de los mismos derechos y subsidios, sea rico o sea pobre. El pleno empleo es el objetivo de este régimen, y es una política del mercado de trabajo.

A su vez, se distingue porque incentiva la desfamiliarización, haciendo referencia a aquellas políticas que minimizan la dependencia del individuo en la familia. Es un tipo de política que incentiva la independencia económica de la mujer liberándola de las responsabilidades familiares que restringen su participación en el mercado laboral.

En países como Estados Unidos, de carácter liberal, el workfare implica que las prestaciones sociales están condicionadas a que el receptor realice determinados trabajos, mientras que en los países nórdicos implica que el Estado de bienestar debe garantizar que todo el mundo disponga de los recursos y la motivación necesarios para trabajar.

“Quizá la característica más sobresaliente del régimen socialdemócrata sea la fusión de bienestar social y trabajo, (...) como mejor se hace esto es con el mayor número de gente trabajando y el menor número posible de personas viviendo de transferencias sociales.” (Esping Andersen; 1987: 49)

De esta forma es que se puede decir que para este modelo, el Trabajo es la solución a los problemas de desarrollo de los sujetos y elemento fundamental para ello; siendo el medio que propiciaría el igualitarismo.

## **2. CONTEXTUALIZACIÓN HISTÓRICA**

A la luz de los aportes de Barrán (2009), nos remontaremos a fines del siglo XIX, principios del XX. En el Uruguay de entonces, estaba tomando parte una nueva sensibilidad, la sensibilidad civilizada manifiesta en sentimientos, conductas y valores que modelaban la vida de los habitantes del país. No en tanto, esta sensibilidad, convivía con los rasgos de la sensibilidad bárbara que predominó en el imaginario social y en los modos de vida de los pobladores de este territorio hasta 1860 aproximadamente.

No es casualidad que en las mismas tres décadas (1860- 1890) en las que se consolidaba el Uruguay moderno, se gestaba esta nueva sensibilidad en la sociedad; se direccionaba económica, social, política, cultural, demográfica y tecnológicamente hacia la Europa capitalista, comenzando a integrar su círculo de influencia directa. Hasta aquí se ha intentado describir a grandes rasgos el proceso de instauración del sistema capitalista en nuestro país, que luego comienza a resquebrajarse lentamente, mostrando sus grietas que conllevarán a una transformación en la intervención estatal, un Estado más presente, el Estado de Bienestar.

Fue en este contexto en el que el Estado uruguayo amplió sus funciones a modo de ser el garante de las condiciones políticas y sociales para preservar la salud de la población.

El Estado de “Bienestar Social”, en términos de Terra y Hopenhaym (1986), marcó gran parte del siglo XX las políticas sociales de nuestro país y tuvo su origen en el Batllismo originario del 900 y ello se puede explicar en el siguiente sentido:

“Desde principios de siglo XX, el país, con un alto grado de urbanización y una población de origen predominante europeo, tuvo características distintivas en relación a la mayoría de las naciones latinoamericanas. Mantuvo una gran estabilidad político-institucional basada en un esquema bipartidista, en el cual el gobierno fue elegido por un partido de raíces urbanas, y la acción del estado se apoyó en una alianza de clases que incluía vastos sectores de las capas medias (...) se llevó a cabo una temprana política de nacionalizaciones, se definieron mecanismos redistributivos, se proporcionaron servicios sociales de cobertura extensa.” (Terra, J. P.; Hopenhaym, M. 1986:39).

A esto último es necesario agregar que Uruguay desde la segunda mitad del siglo XIX su principal rubro de venta a nivel de la economía mundial fue la producción y exportación de alimentos y materias primas, contando con excelentes recursos naturales y una fuerte explotación de la mano de obra que permitieron que se generara un elevado volumen de excedentes.

Este Modelo creció de forma ininterrumpida hasta 1930, y ha sido a lo largo de la historia del país una dimensión central de sustento y desarrollo económico. Luego comenzó un proceso de estancamiento, que tendría un intento de cambio y giro de vuelta con el gobierno de Luís B. Berres.

Entre la décadas del cuarenta y cincuenta surge el Neo-Batllismo impulsado por Luís Batlle Berres, quién implementó un modelo económico y social denominado **modelo** sustitutivo de importaciones el cual se puede describir de la siguiente manera:

“La industria sustitutiva de importaciones, viabilizada por una activa política estatal proteccionista, se constituyó entonces en principal de la economía. El modelo de desarrollo “hacia adentro” suplantó al modelo de desarrollo hacia fuera, permitiendo altas tasas de acumulación y crecimiento, especialmente en la década inmediata a la finalización de la guerra mundial. La expansión de la industria volcada al mercado interno, y la vigencia de altos precios internacionales para los productos de exportación uruguayos, dieron como resultado niveles de ingresos per cápita elevados respecto al resto de América Latina.” (Terra, J. P.; Hopenahaym, M. 1986: 39)

El modelo agro exportador de economía y la fuerte presencia proteccionista del Estado interventor en cuanto al sector comercial e industrial, si bien generó divisas importantes para el país incluso en los tiempos de crisis, no tardaría en agotarse, ya que se estaba en presencia de un Estado en relación de dependencia con respecto a los países europeos y EEUU para la venta de sus productos de mayores ganancias en el rubro ganadería y agricultura.

La finalización de la segunda guerra mundial y la guerra de Corea, tendrían una fuerte incidencia en nuestra economía ya que durante el desarrollo del conflicto bélico fuimos proveedores de alimentos para los países que se vieron más perjudicados. Un ejemplo puede ser la mundialmente conocida lata de Corned Beef del frigorífico Anglo en Fray Bentos<sup>1</sup>.

Fue en este contexto en el que el Estado uruguayo amplió sus funciones a modo de ser el garante de las condiciones políticas y sociales para preservar la salud de la población.

En este escenario histórico la familia según De Martino (2001), se plantea como unidad estratégica de intervención sobre las sensibilidades y mentalidades de sus miembros. Se acuña un nuevo modelo de Estado, el Estado moderno, a la par de un nuevo modelo de familia, la familia moderna.

Tomando a Montagu (2000) el Estado comienza a ampliar sus funciones, interviniendo sobre el Mercado e incrementándose en el campo de lo social. Comportándose como una herramienta que podría incidir positivamente en el mercado, gestionando burocráticamente los programas sociales, mejorando la administración de los bienes y servicios como Estado Democrático y herramienta para lograr la Justicia Social.

En el campo de lo social, el Estado de Bienestar desarrolla en un principio dos tipos de intervenciones; las políticas de trabajo; en lo que refiere a seguros por enfermedad, accidentes y desempleo, y las políticas de Servicios Universales, como las protecciones a lo largo de la vida de todos los ciudadanos, asistencia médica, educación, servicios de infraestructura urbana entre otros.

Con la maduración de esta forma de intervención del Estado en el campo de lo social, se pasa de un concepto de protección individualizada al hacernos todos cargo de los riesgos que puedan sufrir las personas a lo largo de la vida, es lo que se conoce como socialización de los riesgos, en términos de Castel (2004). En donde toda la sociedad financia un sistema que protege de las distintas contingencias a lo largo de la vida.

---

<sup>1</sup> De hecho, durante las dos guerras mundiales, el corned beef fraybentino fue el alimento de los soldados británicos en los distintos frentes de combate. Esas latas de carne llegaban también a la población civil y se convirtieron en el sustituto de la carne en esos momentos de privación y escasez, posicionándose como un producto de consumo para la clase media además de la clase baja que ya lo consumía desde antes por su bajo costo. Fuente: <http://www.elobservador.com.uy/quien-pide-comer-corned-beef-n657967>

A su vez Filgueira (1998) coloca al Uruguay dentro del Universalismo Estratificado, en una de las tipologías que el autor plantea para identificar el grado de intervención Estatal en los países de América Latina. Plantea que los países incluidos en esta tipología, poseen servicios universales de educación y salud; aunque posee rasgos corporativos en el resto de los beneficios sociales, en tanto muchas prestaciones llegan a la familia a través del trabajador.

Por su parte Miotto alude a que el “*Estado é o agente mais importante na definição das normas e regras as quais a família está vinculada.*” (Miotto; 2001:96) Entendiendo en parte así, al Estado como interventor protector y garante de los derechos individuales al seno de la familia. Este modelo de Estado, de bienestar se institucionaliza en el período neobatllista.

A lo anteriormente planteado, se suma que comienza a generarse un quiebre y desestabilización del sistema político:

“La crisis económica y esta tendencia en la distribución de costos de la crisis repercutió en la esfera política y social, quitándoles capacidad mediadora al sistema político y aumentando la conflictividad social” (C. Filgueira y F. Filgueira; 1994: 49).

El sistema capitalista se caracteriza por tener ciclos, donde se hacen presentes las crisis que conllevan transformaciones. El Estado de Bienestar completó su ciclo, entrando en crisis, lo que dio lugar a nuevas transformaciones en el capitalismo, aproximadamente en los años 70. Hobsbawm (1995) refiere a que en esta época se da la llamada crisis del petróleo, que marca un antes y un después para el sistema capitalista.

Pensar el mundo luego de los años 70, es pensar en cambios en el modo de producción (del Fordismo al Toyotismo), además de cambios en los modos de regulación del trabajo. Esto conlleva repercusiones políticas, económicas y sociales. Hobsbawm (1995) llama a este periodo post año 70, “*La era del derrumbamiento*”, donde emerge el Neoliberalismo como corriente ideológica que va a estructurar las formas de regulación pública, es decir el Estado.



Según C. Filgueira y F. Filgueira (1994) el año 1955, es clave, ya que comienza a desarrollarse una crisis económica en el País, debido a la reducción sustancial en la venta y exportación de productos ganaderos hacia el exterior.

A su vez para el año 1969 asume el gobierno Nacional en donde el ajuste de la cotización de la moneda extranjera favoreció a los productores rurales y a los exportadores, esto último trajo como consecuencia un proceso inflacionario. Teniendo en cuenta que en la sociedad uruguaya había sectores altamente integrados como ser los grupos corporativos, los sindicatos públicos y privados, los gremios estudiantiles. Estos grupos correspondían a las clases medias y al sector proletariado y si bien podían ser afectados aun conservaban su poder de presión para obtener respuestas a sus demandas y necesidades. Distinta era la realidad de los grupos sin expresión corporativa y sindical, los cuales fueron los más perjudicados en lo que C. Filgueira y F. Filgueira denominan: “*distribución de costos de la crisis*” (C. Filgueira y F. Filgueira; 1994: 48).

Dichas transformaciones impactaron en las nuevas formas de protección social, en sus regímenes y en los proveedores de bienestar social: la familia, Mercado, Estado. Es así que se alteran las formas de protección en cuanto al acceso, la cobertura, quienes serán los usuarios, cuáles serán los beneficios, etc. Según Gosta Esping Andersen, el Estado de Bienestar se basaba en ciertos presupuestos en relación a la familia y el mercado de trabajo, que se fueron desgastando, al punto de no concordar con la realidad. Todo esto configuró la llamada crisis del Estado de Bienestar, y una reconfiguración de las matrices de protección social.

Posteriormente el Uruguay sufriría un golpe de estado cívico militar entre los años 1973 a 1984. La dictadura cívico-militar uruguaya se extendió del año 1973 hasta el año 1985. Durante este período la matriz del estado paternalista no modificaría su estructura.

*“(...) la dictadura militar (1973 a 1984) no cambió la orientación general del sistema ni los volúmenes de gasto público social destinados a su funcionamiento. El Estado mantuvo un rol estratégico sumado a la orientación universalista de las políticas sociales. No obstante, las prestaciones sociales, en particular en algunos sectores –educación y salud–, tendieron a una*

*reducción de su calidad, producto de una sostenida reducción de la inversión en esas áreas.” (Midaglia et al, 2010: 137,138)*

En éste período de dictadura cívico militar, los salarios serían fuertemente afectados en este período, suprimidos los sindicatos, censurada la libertad de expresión. Se ejecutaron sistemáticos ataques por parte de las Fuerzas Armadas a los sectores de izquierda y a aquellos actores políticos opositores al gobierno de facto, lo cuales concluyeron en prisiones por sedición, torturas, desapariciones, asesinatos, en definitiva se trató de más de diez años de violación de los derechos humanos por parte del estado uruguayo y que también se dio de forma paralela en la región: Argentina, Brasil, Chile, etc. Lo que más tarde se da a conocer como el Plan Condor.

*“Si bien el modelo de estado social no se modificó sustancialmente, si habría cambios a nivel del gasto público que comenzaría a descender gradualmente durante ese periodo: en los sectores de educación y salud sobre todo.” (C. Filgueira y F. Filgueira; 1994: 49).*

Durante el periodo de la dictadura militar comenzó un proceso de crecimiento de organizaciones no gubernamentales que de forma pacífica trataron de resistir a este período:

*“Las organizaciones recibieron fondos provenientes de los países industrializados, de ONG internacionales y solidaridad de las iglesias del primer mundo (especialmente católicas y protestantes) que buscaban el fortalecimiento de la sociedad civil ante la falta de instituciones democráticas y la ausencia de respuestas a la problemática social.” (Nathan;2009:17)*

Este nuevo proceso significó un estilo distinto de abordar la diversidad de problemáticas sociales, sobre todo porque a nivel internacional los derechos vinculados a la niñez y la adolescencia comenzaban a tener otra importancia y a definirse desde otro paradigma, trascendiendo las los limites tradicionales de asistencia y caridad.

“El primer Gobierno de la restauración democrática, llevado a cabo por Julio M<sup>a</sup> Sanguinetti era la de asegurar el régimen democrático, quedaron relegadas las políticas sociales, a excepción de las prestaciones de pensiones y

excepciones que fueron retomadas. A nivel de las relaciones laborales se creó una comisión tripartita para dar mayor efectividad y respuestas a la negociación salarial.” (C. Filgueira y F. Filgueira; 1994: 68-69).

Daniel Olesker (2001) expresa que en aquel periodo el Estado se caracterizó por ser un Modelo: liberal, concentrador y excluyente en donde, si bien, hubo un aumento de la riqueza nacional la misma no se distribuyó al sector de asalariados sino que se concentró en el sector empresarial-capitalista.

Con el desarrollo de la economía capitalista a nivel mundial, se da lo mencionado por Olesker (2001) un proceso de mundialización, donde el capitalismo lograr traspasar las fronteras nacionales, transformándose en una unidad.

*“En términos de metamorfosis del capital pasamos en la economía internacional del ciclo comercial (la realización de la producción), al ciclo financiero (el financiamiento de la producción), culminando con el ciclo completo del desarrollo del capital.”* (Olesker, 2001:14)

Además de vender los productos y de prestar el dinero para su producción, es que se consolidan las empresas transnacionales a través de la inserción de capitales.

El autor refiere a que este proceso se da de manera dialéctica, estableciendo el desarrollo de las fuerzas productivas desigual y combinado. En tanto los países dependientes, crecen a diferente ritmo respecto a los países centrales o dominantes, y a su vez, este crecimiento desigual se sustenta en la base de que a menor crecimiento de unos, mayor será el de los otros; generando así la subordinación de los países subdesarrollados, sosteniendo la acumulación mundial liderada por los países centrales.

*“(...) el eje central ha sido un incremento adicional del grado de mundialización a partir de un mayor nivel de intercambio, de nuevas y más profundas formas de relacionamiento y comunicación (...) y una hegemonía de políticas de apertura y liberalización en los países dependientes, para una mayor inserción y expansión del capitalismo central. Por ello hablamos de la fase de la globalización liberal que ha supuesto un nuevo incremento de la desigualdad, de las transferencias de riquezas, de la concentración y*

*centralización y ha condicionado un nuevo modelo de acumulación dependiente, el de la apertura y la liberalización” (Olesker 2001: 15 y 16).*

Siguiendo esta línea es que cabe destacar algunos cambios característicos como el pasaje de una política comercial proteccionista a la promoción del libre comercio; la promoción de la inversión extranjera y la limitación del papel del Estado, pasando a tener este un papel subsidiario y regulador, en vez de ser el Estado que participaba fuertemente en la economía.

*“Ha ayudado y ha creado las condiciones las condiciones para destruir muchas de las estructuras que se crearon en la modalidad de acumulación anterior. Así también, ha ayudado a destruir directamente las organizaciones sociales, en particular las organizaciones de los trabajadores y ha eliminado gran parte de los servicios públicos y sociales que eran suministrados por el Estado.” (Olesker, 2001:16)*

El proceso de acumulación capitalista genera un desequilibrio estructural en el mercado de trabajo acentuando la fragmentación social. Genera un proceso de exclusión de la mano de obra a través de la progresiva sustitución de la misma, por maquinaria, lo que se traduce en altos grados de desempleo, empleos precarios y subempleo; favoreciendo de esta manera a la fragmentación social.

*“En el contexto del Cono sur se suceden procesos de reformas a nivel de la esfera estatal, de la cual Uruguay también forma parte. En el plano económico, se suceden dos transformaciones de suma relevancia: apertura e integración competitiva al mercado internacional y cambios en el mundo del Trabajo.” (Lauraga, E. María; 1999)*

En este sentido, como refiere Filgueira (1994), el mercado comienza a tener una funcionalidad primordial en la resolución de las necesidades de los ciudadanos dándose un proceso de repliegue del estado, un ejemplo de ello es la disolución de los consejos de salarios durante el gobierno de Luís A. Lacalle (1990-1994).

Durante este periodo las políticas sociales inician un proceso de transformación para lograr cubrir las necesidades de la ciudadanía más empobrecida, que el mercado y el mundo del

trabajo no lograban contemplar. De este modo las tradicionales políticas universales que han caracterizado al país históricamente no fueron suficiente para cumplir dicha función, es por ello que se genera un proceso de creación de políticas de corte focalizadas:

*“(...) políticas específicas dirigidas a estos sectores, financiadas por la cooperación internacional, y a través de estrategias de implementación generalmente localizadas en las esferas del ejecutivo. (...) políticas sociales focalizadas, diferenciales, e instrumentadas en forma paralela al aparato burocrático formal en proceso de reforma.” (Lauraga, E. María; 1999: 8)*

Por su parte Midaglia (2005) aludiendo a la reforma social, refiere a que conviven aún políticas de corte universal con las nuevas políticas de tinte focalizadas a los sectores más pobres; además de otro tipo de enfoques como los relacionados a la infancia, la juventud o el género; por lo que califica al régimen de protección como dual. Considerando a estas nuevas políticas como transitorias, de tipo “by pass”, como la autora le llama.

*“(...) el uso de estos mecanismos en algún sentido “excepcionales” también puede evaluarse como recurso de coyuntura para asegurar la celeridad del lanzamiento de nuevas propuestas sociales, que se diferencian profundamente de aquellos de orientación relativamente universalista.” (Midaglia; 2005:8)*

Este fenómeno, en Uruguay, fue propiciado por un suceso clave que afectó a gran parte de los países latinoamericanos, y que fue *El Consenso de Washington*, el cual ofreció y sugirió a los Estados, un conjunto de políticas económicas para resolver la crisis económica y la cuestión social emergente que afectaba a la región:

*“(...) en nuestra región durante los años ochenta el Consenso de Washington llegó a ser el referente hegemónico para abordar la cuestión social. La problemática dominante fue la solución de los desequilibrios provocados por el modelo ISI. Los Parámetros para abordar este asunto fueron establecidos por instituciones financieras, inversionistas financieros, funcionarios gubernamentales de alto nivel y asesores internacionales. (Barba, Carlos 2004)”*

Carlos Barba (2004) señala que en los 90 se inserta un nuevo paradigma de Bienestar Regional, en donde *el diseño, el financiamiento y la evaluación de los programas sociales* en América Latina están a cargo de los Organismos internacionales (FMI, BM, BID), quedando los Estados-Nación relegados en esta función; algunos de los argumentos fundamentales sostienen que ni el Estado ni el sector privado formal, logran absorber y responder a la problemática de los sectores más pobres, es así que lo que algunos denominan *tercer sector* o sociedad civil, comienza a tener un nuevo rol.

En la misma línea de análisis, Vecinday (2003) identifica este proceso no solo a nivel nacional y regional, sino producto fenómeno de la globalización, donde la tradicional imagen del Estado de Bienestar *integrador y protector* de los sectores más desfavorecidos a base de políticas sociales de corte universal comienza a derrumbarse y la autora entiende esta transición cómo el pasaje de la *rigidez a la flexibilidad*, y retomando a varios autores que analizan la temática expone claramente esta coyuntura con las siguientes palabras:

*“Las políticas sociales de carácter universal – o de integración (Castel, 1997) – ceden paso a un conjunto nuevas de políticas sociales apoyadas en discursos de revalorización de la participación de la sociedad civil, los procesos de descentralización, la focalización como instrumento de justicia social, la identificación de sectores de riesgo social como modalidad de focalizar el gasto, la responsabilidad individual-familiar-comunitaria frente a las problemáticas sociales presentes en estos distintos niveles, la gestión de iniciativas públicas-privadas, etc.” (Vecinday 2003:58-77)*

Los nuevos formatos de protección, según Midaglia (2009) pretendían atender la nueva estructura de riesgos sociales que comenzaba a instalarse, sobre todo en América Latina, así como resolver los problemas de exclusión social. Entendemos a este concepto como la oposición a la integración social, sujetos que han quedado excluidos del mundo del trabajo, y que no logran acceder a los derechos y libertades propias a su calidad de ciudadanos.

Para alcanzar los fines políticos en materia social se privilegió el recorte de las políticas sociales de corte universal, o en términos de la misma autora generales y más abarcativos; se promovió amplia gama de programas de combate a la pobreza, como muestra de la preocupación pública por el amparo de los sectores populares. Dando origen a las políticas focalizadas, dirigidas a los mismos.

Como refiere Domínguez Uga, se crean políticas de combate a la pobreza, políticas basadas en las recomendaciones del Banco Mundial, que en vez de promover que los países implementen determinadas estrategias que pretendan atender las consecuencias negativas que se produjeron, como por ejemplo el desempleo o la informalidad laboral; propone este tipo de estrategias de tipo neoliberales reducidas al combate a la pobreza.

“(...) o Banco Mundial, a definição de pobreza consiste na incapacidade de atingir um padrão de vida mínimo (...)” (Domínguez Uga;2004:58). Intentando con estas políticas la creación de oportunidades económicas para que los individuos puedan “(...) ultrapassar a ‘fronteira’ da pobreza e, dessa forma, ser consi-derado um não-pobre.” (Domínguez Uga;2004:58)

### **3. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE RENTA CONDICIONADA A LA LUZ DE LOS TIPOS DE ESTADOS DE BIENESTAR**

El presente capítulo intenta remitir a un detenido análisis de las políticas sociales de renta condicionadas existentes en nuestro país. Procurando realizar una comparación Desde sus comienzos con las asignaciones familiares que surgen con la ley Nro. 10.449 en el marco del consejo de salarios de 1943, con las políticas implementadas recientemente hasta la actualidad con la Ley nro. 18.995 de asignaciones familiares.

#### **3.1. Surgimiento de las Políticas de renta condicionada en el Uruguay- asignaciones familiares**

En noviembre de 1943 se crea la Ley 10.449 sobre Consejo de Salarios y Asignaciones Familiares, con el fin de mejorar las remuneraciones y la creación de compensaciones familiares obligatorias para apoyar a los hogares de trabajadores con familia a cargo.

Retomando algunos aspectos del capítulo anterior y tomando los aportes de Santos (2006) es que podemos referir a que en el Uruguay, en la década 1935/1945, se produce el despegue de la industria, donde la gran concentración de capitales excedentes en manos de productores agropecuarios y ganaderos, y la presencia de grupos sociales dispuestos a hacerse cargo de la explotación junto a la existencia de mecanismos de transferencias de excedentes, explican en gran parte tal despegue de la industria y su desarrollo; sobreviniendo un período de crecimiento acelerado entre los años 1945 y 1955. Gestándose el programa industrialista de Batlle Berres, con una política altamente proteccionista.

El Uruguay se mantuvo en un nivel de progreso y crecimiento económico, especialmente en el período 1947/1950, donde los salarios aumentaron particularmente en 1950.

Es así que en el momento en que empezó a regir la primera ley de Asignaciones Familiares, nuestro país se encontraba en una situación económica muy favorable; con una moneda fuerte grandes posibilidades de exportación, que se presentaba por la situación de los países europeos con economía de guerra, que permitirían gran posibilidad de exportación de nuestros productos; promoviendo el progresivo desarrollo de la industria del país.



*“De todas maneras la situación financiera del Uruguay parecía depender en lo externo, del movimiento de las exportaciones de lana y en lo interno del comportamiento de las finanzas públicas, factores que no dejaban de ser un riesgo para la estabilidad de país.” (Santos, 2006:100)*

En este marco, en un país en pleno desarrollo de la industria, en donde el aumento de la tecnología, incorporación de maquinarias en las mismas parecía favorecer a algunos, quedando en cuestión la situación de los trabajadores, ante esta situación es que el surgimiento de las asignaciones familiares, fue una de las medidas propuestas para revertir las malas condiciones de vida de los trabajadores.

*“Se recomendaba la creación de Asignaciones familiares, que permitan a los obreros solventar los gastos de la familia, con régimen legal de Cajas de Compensación” (Santos; 2006:100)*

Así es que entre 1943 y 1965 se plasma la legislación, regulación y ampliación del sistema de asignaciones familiares.

La misma se encuentra articulada en la ley de Consejos de Salarios de 1943, desde el artículo 21 al 30. Por lo que el debate político en esta instancia se basó en cuestiones más referidas a los mismos (consejos de salarios), dejando en segundo plano a las asignaciones familiares. A pesar de ello, surge de este debate la posición a favor del tipo de subsidios en cuestión, considerando que el mismo era un derecho al cual toda la población debería acceder.

El primer artículo que refiere a las asignaciones familiares (art.21) establece que, *“Declárese 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”* (ley 10.449, art. 21) y en el segundo que *“El beneficiario directo de la asignación es el hijo del empleado (...) El administrador de la asignación es el empleado.”*(Ley 10.449, art. 22) Estableciéndose de esta manera una transferencia de renta monetaria, en relación de la cantidad de menores a cargo por hogar. Beneficio destinado a los trabajadores, en compensación a las relaciones de clase.

*“Esta medida, junto con otras políticas, se pone en marcha en un marco de insuficiencia de la demanda interna con la finalidad de apoyar la construcción de un modelo de crecimiento «hacia adentro». Concretamente, los investigadores de la época justificaban la aceptación de la imposición de la AFAM por parte de los patrones, por la necesidad de reconstruir la demanda interna, en un marco en el que los aumentos de los costos salariales podían ser transferidos a precios debido al nivel de protección que establecía el modelo”* (Mariño, Noboa, Parada 2009:15).

Tomando lo expuesto por Koster (2010), en cuanto a la organización sindical; hacia finales de 1930, el grado de movilización del sindicalismo uruguayo y su capacidad de presión fueron aumentando, favorecidos por la nueva coyuntura de una industrialización sustitutiva de importaciones, es que comienza a crecer la clase obrera industrial y de los servicios, adquiriendo así los asalariados, mayor peso en la sociedad, percibiéndose entonces la emergencia de la clase obrera como fuerza social.

*“Coincidencia entonces, que en este período algunos gobiernos tuvieron una posición favorable hacia las políticas sociales, y que el sindicalismo se organizó y creció en capacidad de movilización.”* (Koster; 2010:20)

Parece pertinente cuestionarse la existencia de cierta relación directa de la creación de éste tipo de políticas sociales con el aumento de la organización sindical; teniendo en cuenta que

*“(…) los últimos en beneficiarse, los trabajadores rurales, pertenecían a una actividad con escasas posibilidades de sindicalizarse y cuyo empresariado integraba los grupos de presión (...) se puede afirmar que el sistema de seguridad social es producto del complejo juego de intereses que se movieron durante el período. Políticos, empresarios y trabajadores actuaron, criticaron, reclamaron y propusieron.”* (Koster; 2010:20)

De ésta manera, es que el surgimiento de las Asignaciones Familiares y sus modificaciones

*“(…) reflejan los compromisos institucionalizados alcanzados tras la intervención del Estado en los conflictos generados en torno a la relación*

*salarial. En este marco, los cambios que se fueron generando en la normativa y la relevancia del instrumento como complemento al salario directo a lo largo del período, varían en función del papel jugado por el Estado en la conducción de la economía en su conjunto, y en la regulación en particular y reflejan el resultado del juego en el que participan los diferentes grupos sociales. El reducido impacto hallado sobre la desconcentración del ingreso refuerza la idea de que las AFAM no tuvieron grandes efectos en materia redistributiva, aunque constituyeron una herramienta potencialmente útil para que el Estado, como forma institucional básica del modo de regulación, incidiera en la distribución del ingreso y en la relación salarial.” (Mariño, Noboa, Parada 2009: 32).*

La ley de 1943 establecía estos beneficios a hijos de trabajadores formales; pero no de cualquiera, sino de los empleados, trabajadores del comercio y de la industria, así como de la actividad privada. Quedando excluidos los trabajadores informales, rurales y el servicio doméstico. Una ley posterior del 22 de octubre de 1954 incluye en las Asignaciones familiares al trabajador rural. Comparando con la actualidad, donde 1 de cada 5 trabajadores son informales, es de suponer que en el Uruguay del 1943 también debería ser alto ya que existía menos control y menos despliegue tecnológico para el mismo, lo que nos permite aludir a que esta política, la asignación familiar es universal solamente para el ámbito formal.

Por su parte, cada vez, se fueron agregando nuevos servicios y prestaciones; se establece el Salario por maternidad, el Servicio materno infantil, el Hogar Constituido, la Prima por Matrimonio, la prima por nacimiento de cada hijo, entre otros.

Entonces, existía un instituto encargado de gestionar dicho régimen, que fue el Consejo Central de Asignaciones Familiares, de quien dependían las Cajas de Compensaciones; en donde determinado número de cajas por gremio administraban fondos independientes.

Más tarde se suprimieron algunos beneficios, persistiendo el pago de las Asignaciones familiares por hijo, el subsidio por maternidad y el materno infantil. Luego, en la década de los ochenta se unifican las cajas de jubilaciones y los Seguros por Enfermedad en un único organismo, el Banco de Previsión Social, el Consejo de Asignaciones Familiares pasa a integrar el BPS siendo hasta el momento, el principal organismo estatal gestor de la

seguridad social en el Uruguay. El financiamiento del régimen también tuvo su evolución. Originariamente fue un programa contributivo, fijado por un convenio colectivo

*“(...) el acuerdo obrero –patronal por el cual se convenía que el patrono pagaría a los trabajadores con menores a su cargo determinada suma por cada hijo. Este régimen fue sustituido poco tiempo después por considerársele inconveniente porque discriminaba contra el trabajador con familia (se lo despedía o se evitaba su contratación).” (Caristo; 2005:24)*

Para sobrepasar estas situaciones, aunque por poco tiempo. Se establece una contribución patronal porcentual igual para todos los patronos, realizando una “compensación” entre los patronos que tenían déficit con los que tenían superávit.

*“(...) la aplicación del régimen de compensación entre déficit y superávits pasó de patronos a realizarse entre Cajas. Las Cajas de Compensaciones que tenían suficientes fondos financiaban a las que tenían resultados deficitarios. Este fue el régimen implantado en 1950 y fue el sistema de financiamiento característico del régimen de AF (...) en el año 1967 es cuando se elimina el régimen de compensación. El régimen de AF se centralizó y concentró en el Consejo Central de Asignaciones Familiares que pasó a administrar todos los fondos recaudados. En todo este período el aporte fue básicamente del patrono (...) a partir de enero de 1980, en un contexto de política de desgravación del costo de la mano de obra, se eliminaron estas contribuciones y el programa de AF pasó a ser no contributivo. Comienza a ser financiado con recursos de Rentas Generales.” (Caristo; 2005:24)*

En julio de 1999 surge la Ley nro. 17.139 que crea las Asignaciones familiares a hogares de menores recursos, que se extiende con la Ley nro. 17.758; y que parecería ser los inicios o primeros indicios de lo que hoy llamamos Plan de Equidad.

Por un lado la Ley nro. 17.139, extiende la prestación prevista en la Ley nro.15.084, a todos los hogares de menores recursos; para ello se definen límites de ingresos que los beneficiarios de las prestaciones (tres salarios mínimos) no podrían superar, además, se plantean algunos requisitos que los mismos deberán cumplir para acceder al mismo; como

pueden ser: mujeres embarazadas, mujeres como único sustento del hogar o mujeres u hombres desempleados.

Con la Ley nro. 17.758 del 2004 extiende la prestación de Asignaciones Familiares, a todos los hogares que sus ingresos no superen los tres salarios mínimos, extendiendo así la cobertura de la Ley anterior. A su vez prevé algunos requisitos adicionales para acceder a la misma, como que el menor esté inscripto y concurra a institutos de educación, y cumpla con controles de asistencia médica.

### **3.2. Actualidad de las asignaciones familiares, Ley 18.227**

En pocas palabras, lo que sucedió fue que el estado que monto su protección en torno a la figura del trabajador formal, cuando el desempleo y la informalidad aumentan, muchos sectores de la población quedaron desprotegidos en los términos planteados. A su vez, el quiebre del mutualismo en la seguridad social, donde las jubilaciones se cubren con el aporte de los activos, profundizo reformas de ahorro privado. Los intentos de privatizaciones resistidas en Uruguay en 1992 y la flexibilización laboral, empeoraron y precarizaron aún más la situación de la clase trabajadora, que indirectamente comienza a alejarse gradualmente de la protección surgida de la regulación social, quedando solos frente al mercado. Modelo que provoco altos niveles de exclusión social, ante lo que el Estado debe volver a participar activamente en busca de mantener la cohesión social; interviniendo sobre aquellas personas que habían quedado por fuera de la protección del mercado, a los márgenes del mismo, comenzando de este modo la focalización de recursos por parte del estado para llegar a la población más desprotegida.

La ley 18.995 surge en el marco del cambio de gobierno, al primer gobierno de izquierda de tono progresista. Gobierno que busca atender las consecuencias derivadas de la reciente crisis del 2002.

Antia (2007) refiere a que el presente gobierno ha mejorado el patrón redistributivo mediante el conjunto de reformas que se llevaron a cabo principalmente a nivel de lo social, como el retorno a la regulación del mercado laboral, reinstalación de los Consejos de Salarios, políticas de incentivo al empleo formal, además de reformas en el sistema de salud. En lo que refiere a la asistencia social se puede resaltar la creación del Ministerio de Desarrollo Social y la puesta en marcha de las políticas de renta condicionada de atención

a la pobreza e indigencia que habían aumentado desmedidamente por la crisis antes mencionada, recuperando así, la intervención estatal en dicha área.

Mediante este organismo y como él lo plantea, se llevó a cabo el Plan de Atención a la Emergencia Social, que se enfocaba en la atención de las necesidades que el mismo considera “básicas” de los hogares en situación de pobreza extrema o indigencia. Terminado el mismo a fines del 2007, es que se pone en marcha el Plan de Equidad con el principal objetivo de atender a la población en peor situación socioeconómica, mediante una transferencia de renta condicionada, ya sea por medio de las asignaciones familiares, pieza fundamental del régimen de protección o por las pensiones a la vejez.

De esta manera, la Ley N° 18.227 crea a partir del 1 de enero de 2008 un nuevo sistema de Asignaciones Familiares como uno de los componentes del Plan de Equidad. La presente Ley reformo las clásicas Asignaciones familiares instrumentadas en 1943 con la Ley 10.449, y tiene como principal objetivo la extensión de la cobertura y la mejora en la suficiencia de los ingresos, enfocándose en niños y adolescentes de hogares socioeconómicamente vulnerables. Estableciéndose su alcance a partir de ingresos, se consideran también las condiciones habitacionales y situación sanitaria, la composición del hogar, las características de sus integrantes, priorizando la figura femenina como administradora de las mismas. En este régimen el pago es mensual, dejando de ser un monto fijo en relación con el ingreso. Se fija por la relación existente entre: beneficiarios en el hogar, nivel educativo en curso y existencia o no de discapacidades; y los valores son ajustables por Índice de Precios al Consumo, en el mismo momento que ajusten los salarios de la Administración Central. Además se incorporaron algunos planes complementarios como la Tarjeta Alimentaria que también es un programa de transferencia monetaria y otros programas ejecutados en el mismo marco destinado a la población en pobreza extrema o indigencia como Jóvenes en Red, Cercanías y Uruguay Crece Contigo.

Se presenta así un escenario de extensión de las políticas de renta condicionada, aumentando su cobertura e incluyendo nuevos grupos de población al esquema de protección social, lo que genera un avance político en términos de dicho organismo referidos a la problemática de vulnerabilidad social, que mediante planes o iniciativas focalizadas lograron impactar en la reducción de los niveles de pobreza e indigencia.

Si bien el MIDES plantea que estas prestaciones se han ampliado en su cobertura y alcance, además de institucionalizarse, no han logrado articularse como las clásicas del 1943 con el componente universal que se relacionaban directamente al mundo del trabajo formal con la asistencia.

Siendo así, los mismos autores plantean que

*“La desvinculación de las prestaciones monetarias respecto al mercado de empleo termina generando una autonomización del conflicto redistributivo de ingresos por salarios, pudiendo ocasionar una precarización de la prestación otorgada (...) Se puede decir que en materia de asistencia se ha consagrado un piso mínimo de protección para poblaciones anteriormente no cubiertas. Sin embargo, aún no se han generado los ajustes necesarios al régimen de provisión social de forma tal que las actuales pautas de inclusión posibiliten la integración social”* (Antía; 2013:16)

Tal segmentación de la población entre los que logran acceder a los servicios y prestaciones por medio del mercado y los que tienen que recurrir a la asistencia pública, incluyen a los mismos en protecciones mínimas sin que esto se traduzca en una verdadera integración social, ya que no logra otorgar a los individuos la misma igualdad de oportunidades; ni acercarse a ello.

La presente ley delimita ciertas características que deben cumplir los destinatarios de estas políticas, focalizando su atención, diferenciando a los beneficiarios del no-beneficiarios, dependiendo de sus atributos personales o familiares. En términos de Mariatti (2014), haciendo de esta prestación focalizada, que responsabiliza al individuo de su situación, individualizándolo y además despolitizando su condición.

Entendiendo entonces a la individualización de la protección en tanto

*“(...) la orientación de la protección social que se caracteriza por atar las condiciones de vida de las personas a la situación y las prácticas del sujeto en tanto individuo; y que, a la vez desvincula esas condiciones de vida y las consecuencias de esas prácticas de toda relación y pertenencia a grupos (...) la calidad y magnitud de los servicios están determinados por la condición*

*laboral individual del trabajador, o por su capacidad de pago individual o familiar, o por su capacidad de ahorro a lo largo de la vida activa, (...) la individualización constituye al sujeto de la protección en tanto eso: en tanto individuo, en su forma más pobre y elemental.” (Danani; 2008:2)*

Es así que políticas focalizadas si bien permite alcanzar a la población más desfavorecida que ha quedado excluida del mundo del trabajo, lo que hace es diferenciar a los individuos, individualizarlos, en donde cada uno debe demostrar su condición de merecedor para acceder a las prestaciones, en vez de generar mecanismos que promuevan la igualdad de oportunidades por ser derechos inherentes a la condición de ciudadanos, que tal vez se lograrían a partir de la re implementación de políticas de sesgo más universal que contribuyan a la búsqueda de la integración social sin discriminar o construir estigmas sobre quien tiene derecho o no a acceder a tales o cuales prestaciones.

*“Ciudadanía e a capacidade conquistada por algumas indivíduos (ou no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos de se apropriarem dos bens socialmente criados de atualizarem todas as potencialidades de realização humanas abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado” (...) “A cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mais é resultado de uma luta permanente” (Coutinho, 1997:2).*

Lucha permanente del individuo, inmerso en lo grupal, que le permita conquistas que opaquen la tendencia a psicologizar e individualizar la demanda. Entendida así la ciudadanía, cabe cuestionarse a que términos refieren estas políticas, si estas nuevas formas de políticas sociales focalizadas e individualizantes, en donde los individuos cada vez son más segregados de lo grupal tendiendo preocuparse más por sus condiciones personales si le permiten o no el acceso a la prestación; si favorecen o no a la construcción de ciudadanía, parecería que no, que ya no hablaríamos de la lucha permanente de individuos que forman parte de un colectivo en conquista de sus derechos, derechos inherentes a la condición de ciudadano.

*“Este tipo de intervenciones no sería de tinte universal, de los modelos de Estados de Bienestar, (...) si antaño la sociedad tenía como misión proteger a los individuos de los avatares de vivir en ella, socializando sus riesgos, ahora*



*los individuos serán los responsables de proteger a la sociedad de los riesgos que sus elecciones personales puedan acarrearle a esta. En los casos en que el Estado ayude a los individuos más desvalidos, estos tendrán que comprometerse con una activación y responsabilización individual; de allí la necesidad de que cumplan con una contra prestación para acceder a la ayuda” (Medan; 20014:52)*

Siguiendo la reflexión de Mitjavila (2004:74), parece que el sujeto es llamado a ser protagonista cuando todo escapa de su control.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

A continuación se expondrá un cuadro comparativo entre la Ley 10.449, que plasma el inicio de las asignaciones familiares; y la Ley 18.227 que refiere a la actualidad de las mismas. La intención es que éste cuadro comparativo, ejemplifique los cambios surgidos en el proceso descrito durante el recorrido de la tesis. Con esta caracterización se podrá encontrar similitud con los tipos ideales de construidos a partir de reflexiones de Gosta Esping Andersen sobre los Estados de Bienestar.

Ley 10.449	Ley 18.227
Surge desde el Ministerio de trabajo	Surge del Ministerio de desarrollo social
Dirigido a todos los trabajadores formales	Dirigido a personas excluidas del mundo del trabajo o en situación de precariedad laboral
Políticas de corte más Universal, a todos los trabajadores formales	Políticas focalizadas destinadas a sujetos con características específicas
De carácter contributiva	De carácter asistencial
Se basan en la construcción de ciudadanía, en términos de Marshall (1998), que hace a los sujetos portadores de derechos	Se basa en las necesidades de los sujetos como situación
Construye cierta identidad colectiva en tanto trabajadores formales	Construye una idea del problema como situación Individualizada

**Tabla 1 Cuadro comparativo Ley 10.449 y Ley 18.227**

De esta manera es que tenemos una Ley que crea las asignaciones familiares ejecutadas desde un Ministerio de Trabajo, en términos generales de corte universal, en el sentido en que está destinada a todos los trabajadores formales, garantiza que alcancen los mismos derechos en búsqueda de la ampliación de la ciudadanía, promoviendo la igualdad de los trabajadores y la generación de una prestación “para todos”; que a su vez contribuye a la construcción de identidad colectiva, en un momento de gran relevancia, donde se gestaban con mayor fuerza las organizaciones sindicales. Sin parecer casualidad, se entenderían

como el resultado de la lucha social. Características que se asemejan en términos de la tipología planteada por Gosta Esping Andersen a un Estado de Bienestar de tipo Socialdemócrata.

Mientras que la Ley vigente en la actualidad que se ejecuta desde un Ministerio de Desarrollo Social creado en el presente gobierno ejecuta políticas focalizadas, basadas en las necesidades de los sujetos que quedaron excluidas del mundo del trabajo o precarizadas en el mismo, que por sus características individuales y personales de vulnerabilidad socio económica necesitan de cierta asistencia del Estado, ya que ellos mismos no logran solventarse por sí mismos.

Como refiere Bentura (2010) la perspectiva liberal, hoy llamado neoliberalismo, tiende a responsabilizar a los individuos. En donde los problemas son de los individuos, quienes no logran adecuarse al mercado y por ello fracasan, siendo así su propia responsabilidad por no saber competir.

Cabe cuestionarse así a qué modelo nos asemejamos, si en pleno gobierno de tono progresista, no se continua con una línea de modelo neoliberal que deviene desde los 90; que en vez de promover derechos universales construyendo cierta identidad colectiva, se crean políticas focalizadas a determinados individuos, que deben comprobar sus necesidades y carencias, responsabilizándolos de su situación e individualizando a los sujetos. Es así que *“Construir políticas para ‘pobres’ forma parte del marco teórico neoliberal, en tanto situación constatada y controlada”* (Mariatti; 2014:44)

Actualmente, podemos referirnos al sistema de protección social de nuestro país como:

*“(…) un híbrido o mixtura de rasgos propios del modelo liberal – residual y del modelo universal – (...)nos remite de manera crítica a reconocer por un lado la direccionalidad política y estratégica fundada en el reconocimiento de los derechos de ciudadanía y por otro, las contradicciones generadas por los constreñimientos de una economía capitalista dependiente cuya inserción internacional condiciona aquellas opciones de políticas públicas que intentan revitalizar un patrón de inclusión universal.”* (Mirza, 2010: 307)

Midaglia y Antía (2007) hacen referencia al sistema de protección actual en nuestro país como un Sistema de protección dual. Reflexionan en torno al giro que adquieren las políticas estructuradas en los años 90 sumado al advenimiento del gobierno de izquierda en 2005. Aluden al término dual, porque si bien se vuelve a una pretensión de universalismo en el sistema de protección, se mantienen vastas intervenciones de tipo focalizado.

*“Asistimos a la dualización del sistema de protección social, donde lamentablemente se quitan las asignaciones contributivas, para ampliar aquellas prestaciones asistenciales. Estas traen consigo una expresión despolitizada que refuerza el avance de la ideología neoliberal, en pleno gobierno ‘progresista’”. (Mariatti; 2014:47)*

De esta manera demarcamos la continuidad de algunas líneas de un régimen Estado liberal, o como se le llama en la actualidad Neoliberal, refiriendo así la continuidad de creación e implementación de políticas de tipo focalizadas, individualizadas e individualizantes, que aparentemente dejan por fuera la noción de derechos inherentes a la condición de ciudadanos. Además de cierta continuidad también de mantener algunas políticas de corte más universal más generales y abarcativas para todos.

Nos cuestionamos así, si estas políticas con algunas características similares a las de tipo “*By pass*” (Midaglia 2009) son realmente transitorias, si buscan atender a situaciones que la institución califica como urgentes, a situaciones específicas, para así poder lograr una verdadera inclusión social, terminología opuesta a la exclusión social que es lo que justamente éstas políticas buscan abolir o al menos minimizar o si vinieron para quedarse.

Antes de culminar con las presentes reflexiones finales, parece necesario pensar que en un primer momento, con las primeras Asignaciones Familiares de 1943, los destinatarios eran los trabajadores formales con hijos, que teniendo en cuenta la concepción de familia de tal momento histórico, la familia patriarcal, estaban dirigidas al hombre, al varón proveedor de la familia. Mientras que las actuales políticas se dirigen a la mujer con hijos a cargo, por su condición de madre.

En ambos momentos podemos hablar de familiarismo, en el sentido que se responsabiliza a la familia de su propia protección; solo que dirigido, en la primera, al padre, y en la última a la madre, no solo por los cambios que se han producido a lo largo de la historia en la

concepción familiar y los cambios en los roles, sino que también están ligadas al aumento en la precariedad del empleo.

De ésta manera es que podemos referir a que en ambos momentos, con ambas leyes se presenta cierto carácter familiarista, clásico según la tipología de Gosta Esping Andersen de los Estados de Bienestar de tipo Conservador, donde se proveen ciertos tipos de arreglos familiares, con un determinado perfil que serán beneficiarios de las políticas sociales.

En un principio la familia era vista como la familia del trabajador, en tanto sus hijos y esposa eran dependientes del mismo, y él, el encargado de garantizar el bienestar al seno de su familia. En la actualidad pareciera ser que el enfoque central son las familias más vulnerables mediante la ejecución de políticas focalizadas, poniendo como cabecilla de familia a la madre, a la mujer.

En síntesis como explica Bentura (2010), el sistema de protección creada a partir del Mides y las nuevas transferencias de renta condicionada, tienen un caracter liberal y conservador.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

Antía, F (2013) “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”. Rev. Urug. Cienc. Polít. vol.22 Montevideo

Barba, C (2004) “Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington”. Espiral, vol. 6.31, septiembre-diciembre, PP. 85-130. Universidad de Guadalajara. México.

Barrán, J (1992) Medicina y Sociedad en el Uruguay del Novecientos. El poder de curar. Ediciones de la Banda Oriental.

Bentura,P. (2010) “La “Cuestión Social” como construcción ideológica: propuesta de una tipología para su comprensión. Análisis del caso de la Política Asistencial del gobierno del Frente Amplio”. Programa de Doctorado de Ciencias Sociales. FLCSO. Argentina.

Coutinho, CN (1997) Notas sobre ciudadanía y modernidad. Editorial Prahia Vermelha N° 1 año. Sao Paulo; Brasil.

Danani, C. (2008) “América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad”. Ciencias Sociais Unisinos, janeiro-abril, año/vol. 44, nro. 001. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Brasil. 2008.

De Martino, M (2001) “Políticas Sociales y Familia. Estado de Bienestar y Neoliberalismo familiarista.” En Revista Fronteras. Departamento de Trabajo Social. FCS – UDELAR. Nro. 4. Pp. 103 – 114.

Domínguez Uga. V (2004) “A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial”. Revista Sociología Política. Curitiba. 23, p. 55-62. (2004)

Hobsbawn, E (1995) “Historia del siglo XX: 1914- 1992”. Editorial Crítica Sl. Barcelona.

Esping Andersen, G “Los tres mundos del estado de bienestar”. 1987.

Filgueira, C y Filgueira, F (1994) “El largo adiós al país modelo :políticas sociales y pobreza en el Uruguay”. Arca. Montevideo.

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

Fleury, S “Modelos de protección social”. INDES.2000.

Laurnaga, E. María (1999) “Interacción Estado – Sociedad Civil en el sistema de políticas públicas de infancia”. Instituto de Comunicación y Desarrollo. Montevideo.

Mariatti, A (2014) “Políticas Sociales para niños/as y adolescentes: asignaciones familiares, dualización y combate a la pobreza” extraído de Revista Regional de Trabajo Social. Vol.28. Editorial EPPAL. Montevideo.

Marshall, T (1998) “Ciudadanía y clases sociales”. Alianza Madrid.

Medan, M (2014) “Las transferencias condicionadas de ingresos y la gestión del riesgo en programas de prevención del delito juvenil” extraído de Revista Regional de Trabajo Social. Vol.28. Editorial EPPAL. Montevideo.

Midaglia, C y Antía, F (2007) “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?” Revista Uruguaya de Ciencia Política, N° 16, Montevideo: ICP/FCS.

Midaglia, C (2009) “Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en Uruguay durante las últimas tres décadas” En: Barba Solano, C. (compilador) Retos para la integración social de los pobres en América Latina. CLACSO. Buenos Aires, Argentina.

Midaglia, C (1993) “Políticas sociales en el Uruguay recursos institucionales y propuestas para la orientación de políticas”. Ed. Flacso-Ciesu. Montevideo. 1993.

Midaglia, C; Castillo, M; Fuentes, G. “El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay”. Revista Chilena de administración pública. N° 15-16. Pp. 123/154. (2010)

Mioto, R (2001) “Novas propostas e velhos princípios: subsídios para a discussão da assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sócio-familiar”. Fronteras No 4, setiembre 2001.

Mirza, Ch (2010) “Experiencias y desafíos de implementación de una nueva malla de protección social, el caso del Plan de Equidad”. En: Serna, Miguel (coordinador): Pobreza y desigualdad en Uruguay: una relación en debate. Montevideo, Uruguay. CLACSO, Departamento de Sociología/Facultad de Ciencias Sociales. 2010.

Mitjavila, M. “Globalización, Modernidad e individualización social.” Revista Katalysis. Volumen 7, Nº 1. Florianópolis. (2004)

Montagut, T (2000) “Política Social: una introducción”. Ariel. Barcelona.

Natham, M (2004) “Acción pública no gubernamental y convención sobre los derechos del niño en Uruguay” Informe Uruguay para en proyecto “Civil Society and the Convention on the Rights of the Child”. UNISEF. Uruguay.

Olesker, D. (2001) “Crecimiento y exclusión -o- nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)”. Trilce, Montevideo.

Picó, J. (1987) “Teorías sobre el Estado de bienestar”. Siglo XXI, Madrid.

Pugliese, L (2004) “La protección social en sus diversas formas”. Comentarios de Seguridad Social, Asesoría económica actuarial. Uruguay. Abril-Junio 2004.

Terra, J. P.; Hopenhaym (1986) “La infancia en el Uruguay (1973-1984): efectos sociales de la recesión y las políticas”. Montevideo: CLAEH: UNICEF: Ediciones de la Banda Oriental.

Vecinday, L (2003) “El proceso de globalización y su impacto en los patrones de regulación sociopolítica”. Serviço Social & Sociedade, Vol.24 , no.76, noviembre. PP. 58-77.

Weber, M (1964) “Economía y Sociedad: esbozo de una sociología comprensiva”. Fondo de Cultura Económica. México.



## **6. FUENTES DOCUMENTALES**

Caristo, A (2005) Comentarios de Seguridad Social - N°8, Julio - Agosto - Setiembre 2005.

Ley 10.449

Ley 17.139

Ley 17.758

Ley 18.995

Santos, (2006) “EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES EN EL URUGUAY (Período 1943 – 1980)” en Comentarios de Seguridad Social N°12, Julio - Setiembre 2006.

Novoa, Mariño, Parada “ Las Asignaciones Familiares como salario indirecto. Una aproximación a su incidencia distributiva en el largo plazo”, Sextas Jornadas de investigación en Historia Económica Montevideo, 2009.

<http://www.elobservador.com.uy/quien-pide-comer-corned-beef-n657967>

[www.mides.com.uy](http://www.mides.com.uy)