



Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Departamento de Trabajo Social

MONOGRAFÍA DE GRADO

**Políticas de Transferencia de Renta Condicionada
El caso de las Asignaciones Familiares en Uruguay**

Alumna: Katia Fontoura
Tutor: Alejandro Mariatti
Montevideo, Uruguay
2017

RESUMEN

El presente trabajo constituye la monografía de grado de la Licenciatura en Trabajo Social. Tiene como principal objetivo aportar al debate en torno a las políticas de Transferencias de Rentas Condicionadas y en particular de las Asignaciones Familiares. Dicha política cuenta con una larga trayectoria en nuestro país, siendo creada en el año 1943 en el marco de la Ley de Consejo de Salarios, como un logro de la clase trabajadora, pasando por diversas transformaciones que culminaron en una política focalizada. Asimismo, pretende realizar una lectura crítica en cuanto al ascenso del Frente Amplio al gobierno y su gestión en relación a este tipo de políticas, si tuvo lugar algún tipo de transformación o continuación y cómo repercutió en la política en cuestión.

Palabras claves: *Pobreza, Focalización, Políticas de transferencias de Rentas Condicionadas, Asignaciones Familiares.*

INDICE

<u>INTRODUCCIÓN</u>	5
<u>CAPITULO I</u>	
I.I Presentación.....	7
I.II Pregunta orientadora; objetivo general y específico.....	11
I.III Fundamentación.....	11
I.IV Metodología.....	13
<u>CAPITULO II: BIENESTAR EN EL SIGLO XX</u>	
II.I Uruguay y la Industrialización por Sustitución de Importaciones.....	15
II.II Regímenes de Bienestar en América Latina y el lugar que ocupaba Uruguay.....	17
II.III Políticas Focalizadas y de Transferencia de Renta Condicionadas.....	21
<u>CAPITULO III: ASIGNACIONES FAMILIARES</u>	
III.I Asignaciones Familiares y los principales cambios afrontados.....	28
III.II Ascenso del Partido Político Frente Amplio y su intervención en lo social.....	35
III.III Políticas Transferencia de Renta Condicionadas en el marco del plan de equidad.....	39
<u>REFLEXIONES FINALES</u>	42
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	45

SIGLAS

AF: Asignaciones Familiares

AFAMPE: Asignaciones Familiares- Plan de Equidad

AL: América Latina

BPS: Banco de Previsión Social

FA: Frente Amplio

ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones

MIDES: Ministerio de Desarrollo Social

PTRC: Programa de Transferencia de Renta Condicionada

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo constituye la monografía de grado de la Licenciatura en Trabajo Social, enmarcada en el Plan de Estudios 2002 de Regional Norte, de la Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República.

Se plantea como objetivo realizar un estudio sobre las políticas de transferencias de renta condicionada, como surgen y comienzan a formar parte de la matriz de protección social, tanto en nuestro país como en el resto de América Latina.

Para tal fin, se toma la política social Asignaciones Familiares. Dicha política surge en el año 1943 en el marco de la Ley 10.449 de Consejo de Salarios, siendo un beneficio brindado para los trabajadores formales con menores a cargo. A lo largo del tiempo fue transformándose en una política focalizada y de transferencia de renta, centrada en los más “pobres”, sin tener cuenta su vinculación con el mercado formal.

Domínguez Uga (2004) menciona que en el marco de la corriente neoliberal, quien se encuentra inserto en el mercado laboral es considerado “no pobre” y quienes no logran insertarse son considerados “pobres”. Por tanto, la pobreza es definida en términos “capacidad” de estar o no en el mercado. El sujeto integrado al mercado se define por tener cierto "capital humano" que le permite estar en él, mientras que los que no están dotados de este tipo de capital, no son capaces de actuar en el mercado y por consiguiente no son competitivos. Se deposita en el Estado el deber de ocuparse de ellos compensando con sus políticas sociales focalizadas en el aumento del capital humano.

El documento se divide en tres partes: en el primer capítulo se realiza la presentación del tema de estudio, los objetivos que se pretenden alcanzar, fundamentación y la metodología que se utiliza para el logro de dichos objetivos.

En el segundo capítulo se aborda la expresión de los diferentes regímenes de bienestar en América Latina y en particular el uruguayo, caracterizado por una industrialización por sustitución de importaciones y con un amplio desarrollo de

la ciudadanía. Así como también pretende abordar los cambios que afronta en la segunda mitad del siglo XX, cómo surgen las políticas focalizadas y particularmente las políticas de transferencias de rentas condicionadas.

El último capítulo se contextualiza el surgimiento de las asignaciones familiares y las transformaciones que sufre a lo largo de la historia. Se realiza una lectura crítica sobre el ascenso del Frente Amplio al gobierno y las líneas de intervención en lo social que realiza, haciendo énfasis en la política social en cuestión. Cómo los PTRC comienzan a tener un lugar de privilegio en el nuevo ministerio encargado de lo social.

Para culminar la monografía, se realiza una síntesis de lo trabajado a lo largo del documento.

I. MARCO TEÓRICO

I.I PRESENTACIÓN

El presente documento monográfico tiene como principal objetivo estudiar y analizar la política social de transferencia de renta condicionada Asignaciones Familiares y a través de ella visualizar si existen cambios en la malla de protección social con el ascenso al gobierno del partido político Frente Amplio. Resulta trascendente abordar en esta monografía las continuidades y/o cambios que este nuevo gobierno trajo consigo en relación a la política de AF.

Para esto, es necesario hacer un recorrido por las trayectorias latinoamericanas en lo que refiere a los regímenes de bienestar y en particular cómo se expresa en Uruguay. Asimismo, cómo comienzan a tener importancia las políticas focalizadas y fundamentalmente los PTRC, como estrategia de combate a la pobreza en la región.

“En el caso uruguayo, el sistema de seguridad social se implementó tempranamente y con una cobertura más amplia que en la mayor parte de los países de la región. En ese contexto, las prestaciones en dinero a hogares con niños han canalizado históricamente a través del régimen de Asignaciones Familiares, uno de los más antiguos de América Latina de transferencias a hogares con niños” (Vigorito, 2005:19)

Para definir en que consiste dicha política, se considerará lo explicitado por el Ministerio de Desarrollo Social: “El programa tiene como objetivo brindar una prestación económica destinada a complementar los ingresos familiares del hogar en situación de vulnerabilidad socioeconómica con menores a cargo” (Mides-2017).

La economista Anna Caristo (2005) afirma que el destinatario del beneficio son los niños, niñas y adolescentes pero quien lo recibe y gestiona son los padres o quienes se encuentren a cargo del menor. La prestación queda condicionada a cumplir requisitos en lo que refiere a controles de salud y asistencia a centros educativos, siendo la idea apoyar el desarrollo físico y mental de los niños (Caristo, 2005).

A modo de presentación es importante mencionar las principales transformaciones que sufrió dicha política. Destacando que en 1938 “(...) se crea una comisión parlamentaria que inspeccionó 42 empresas y recomendó aumentar el salario de los trabajadores. En 1942 se crea la Unión General de Trabajadores con un destacado papel del Partido Comunista. Hacia 1966 se convertiría en la CNT (Central Nacional de Trabajadores) como central única. Esto fortaleció institucionalmente la unificación de las expresiones de lucha. Las relaciones productivas; el empleo, la inversión, la distribución, el consumo y la protección social, son un proceso histórico devenido como equilibrio temporal de un constante conflicto distributivo. Los años cincuenta traían fortalecidos a los movimientos sociales” (Mariatti, 2015:66).

Esta política data de 1943, en un contexto de descenso de la natalidad, elevada mortalidad y morbilidad infantil, salarios en caída y el aumento de la brecha entre la remuneración de hombres y mujeres. Por aquel entonces, se originaron y fundamentaron la discusión de diversos proyectos de ley sobre pagos a las familias con niños. Para de esta manera favorecer y complementar los ingresos de las familias que tengan niños a cargo (Vigorito, 2005).

Así es que en 1943 se aprobó la Ley N° 10 449, en la que se crearon los Consejos de Salarios así como también la prestación por AF. “En esta ley se establecieron las cajas de compensación para el pago de las asignaciones familiares por cada hijo, a todo empleado, obrero o peón de la industria y comercio que aportara a la seguridad social [...] El beneficio estaba destinado a los niños hasta los 14 años y se extendía a los 16 si el menor realizaba estudios superiores a primaria” (Vigorito, 2005: 21).

Al ser incluida en la ley de Consejos de Salarios, deja entrever su beneficio destinado a los trabajadores, parafraseando a Mariatti (2015) es una ley vinculada a la lucha entre capital/trabajo. Es un logro de la clase obrera frente al capital, así como también una forma de construir la estabilidad del salariado, una calle de doble mano, conquista y concesión.

Ya en 1980 la política de AF integra a los trabajadores rurales y al servicio doméstico, bajo la ley N° 15.084, ampliándose así su cobertura, incorporando a

todos los hijos menores de edad de trabajadores cuyos ingresos no superasen el tope exigido.

Bajo esta nueva ley, la prestación abarcaba a los empleados en seguro por desempleo, el servicio doméstico, vendedores de diarios, jubilados y pensionistas de las pasividades rurales y servicio doméstico, la industria y el comercio, jubilados del Jockey Club y los jubilados bancarios que no sean estatales. Asimismo, se agregó que la prestación será brindada desde la comprobación del embarazo, siendo como requisito el control médico correspondiente (Vigorito, 2005).

En relación a la prestación brindada a las embarazadas, Anna Caristo (2005) afirma: “Le corresponde AF a la embarazada desde la comprobación del embarazo, estando condicionado el pago de la AF prenatal al control periódico del embarazo (...) Este pago se instrumentó en los años setenta con la finalidad de incentivar la captación precoz de la embarazada, dado que existían madres que la primera vez que consultaban al médico era en el momento del parto” (Caristo, 2005: 27).

Luego, con la ley N° 17.139 se extiende a los hogares de bajos recursos. “En el segundo gobierno de Sanguinetti (1995-2000), se extiende a <hogares de menores recursos> y se amplía el beneficio más allá o independientemente del vínculo o relación laboral. De esta forma comienza un lento proceso de focalización hacia sectores de menores recursos, primero la Ley 17.139 en 1999 y luego la 17.758 en 2003. La extensión de 2003 en el gobierno de Jorge Batlle está directamente vinculada a la emergencia posterior a la crisis de 2002” (Mariatti, 2015:88).

Como se mencionó anteriormente, dicha política social denota grandes cambios, si bien la población benefactora sigue siendo la misma: niños, niñas y adolescentes; sí ha variado en relación a su carácter contributivo que hoy abarca a todo núcleo que tenga un ingreso menor a tres salarios mínimos. Siendo así, en el año 2008 vuelve a ser modificada bajo la Ley N° 18.227. Con la connotación de formar parte del Plan de Equidad, desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social.

Con esta nueva modificación se comienza a definir criterios y condiciones para recibir tal beneficio, destacando que “(...) se harán conforme a criterios estadísticos, teniéndose en cuenta, entre otros, los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria” (Artículo N° 2 de la Ley N° 18.227). Esto nos permite visualizar cómo el sujeto debe demostrar en la situación que se encuentra para percibir la AF.

Como menciona Mariatti (2015) “(...) los PTRC imponen contrapartidas y tienen requisitos de ingreso de características individuales y responsabilidades privadas, esto lo tiñe de un contenido moralizante. Al mismo tiempo, esta presentación lo posiciona como una propuesta que primero desconfía y exige demostraciones de la <objetividad> de la supuesta <pobreza> para luego otorgar el beneficio, acompañado de una dosis de control sobre las responsabilidades del otro” (Mariatti, 2015:128).

La finalidad de esta monografía es visualizar de manera crítica las modificaciones de dicha política social, los motivos que llevaron a los mismos, bajo que condiciones y el contexto en el que ocurren.

I.II PREGUNTA ORIENTADORA

Ante el ascenso del Frente Amplio al gobierno ¿Hubo algún tipo de re-perfilamiento en las asignaciones familiares? ¿Promovió cambios con nuevas orientaciones en la gestión social o de lo contrario, mantuvo criterios anteriores? y si promovió cambios, ¿cual fue el tenor y las características de la mismas?

OBJETIVO GENERAL

Analizar la política social de Asignaciones Familiares y a través de ella visualizar los cambios y/o transformaciones, si es que tuvieron lugar, en la malla de protección social con el ascenso al gobierno del partido político Frente Amplio.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar los trasfondos de la instauración de los PTRC como política modelo para Latinoamérica.
- Analizar el ascenso del Frente Amplio al gobierno y su relación con la implementación de PTRC.
- Analizar bajo que lineamientos y parámetros tuvieron lugar las transformaciones que sufrió la política social Asignaciones Familiares. Analizar los cambios producidos a través de las leyes 15. 084 de 1980; 17. 139 de 1999; 17. 758 de 2003 y 18. 227 de 2008.

I.IV FUNDAMENTACIÓN

La elección de la política social de Asignaciones Familiares se debe a que la misma tiene larga trayectoria en nuestro país, pasando por diferentes modificaciones que reflejan los cambios en el sistema de protección social uruguayo.

Resulta eminente poder observar y percibir las continuidades y/o cambios en lo que refiere a las políticas de transferencia de renta condicionada y en particular

de las AF. Que como mencionamos anteriormente, fue creada en un momento en el que las correlaciones de fuerzas eran favorables para la clase obrera, para luego ir atravesando diversas modificaciones que responden a la forma en que se comienza a visualizar la cuestión social, despolitizándola y utilizando términos que refieren a “vulnerabilidad social”. Por tanto convirtiéndose en una política de carácter focalizando y residual. Se comienza a tratar la cuestión social como cuestión del sujeto, desdibujando la contradicción existente entre quienes poseen los medios de producción y quienes poseen su fuerza de trabajo como medio para sobrevivir, para comenzar a hablar de problemas personales, hábitos, costumbres, capacidades.

Con el ascenso del partido Frente Amplio al gobierno en el año 2005 “(...) el escenario nacional contempla el nacimiento de PTRC como el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (Panes), la Tarjeta de transferencia electrónica de montos de dinero llamada Uruguay Social (TUS) y posteriormente la Asignación Familiar del Plan de equidad (AFAMPE), tomando un camino institucional que renueva la Asignación Familiar con el Plan de equidad y dualizando la matriz de protección social” (Mariatti, 2015:88).

Ante esto, se puede visualizar como se comienza a asentar este tipo de políticas focalizadas y particularmente los PTRC como parte residual de la malla de protección social en nuestro país.

Es sustancial que desde el Trabajo Social se pueda abordar dichos cambios de manera crítica y reflexiva, despegándose de la visión de practicidad del quehacer profesional. Como lo menciona Ximena Baráibar (2003) las modificaciones en las formas en que se conciben los sistemas de protección social generan diversos cambios para quienes están vinculados a los mismos, por lo que también modifica las condiciones del quehacer profesional. El Trabajo Social tiene el desafío de contribuir a dar cuenta de estos procesos volviéndolos públicos y de ser participe en su problematización.

I.V METODOLOGÍA

La metodología que se utiliza en la presente monografía es cualitativa basada en la exploración de documentos bibliográficos. Se considera que a través de los mismos se pueden visualizar los cambios y continuidades que se han producido a lo largo del tiempo en dicha política y en el modelo de protección social que se presenta en nuestro país.

Citando a Mason (1996) en Irene Vasilachis de Gialdino (2006) afirma que las investigaciones de tipo cualitativa no se deben reducir a la acumulación de diversas prescripciones y señala tres elementos comunes en este tipo de investigación: primero, que se encuentra fundada en una posición filosófica; segundo, que se basa en métodos de recolección de datos flexibles y sensibles al contexto social; y tercero, que se sostiene en análisis y explicaciones que implican una comprensión de la complejidad (Mason et al Vasilachis, 2006).

Se utilizan documentos de diferentes organismos públicos competentes así como también análisis e investigaciones brindadas por diversos autores especializados en el tema a estudiar.

Es importante mencionar que, quien realiza dicha recolección de información y se encarga de analizarla e interpretarla, carga con sus propios prejuicios y su historicidad, demarcando de esta manera una forma particular de investigación. Teniendo en cuenta que no es una tabla rasa, es de gran trascendencia visualizar dicha limitación.

Citando a Morales (2003), plantea que el proceso sistemático de indagación, recolección, organización, análisis e interpretación de documentos, al igual que otros tipos de investigación, aportan a la construcción de conocimiento.

Miguel Valles (1997) haciendo referencia a las técnicas cualitativas en ciencias sociales, cita a Mills (1961) quien plantea que la técnica de análisis documental es de gran importancia, teniendo en cuenta que las ciencias sociales tratan de diferentes problemas dentro de la estructura social, sin el uso de su historia, el investigador no puede enunciar los problemas para que estos sean puntos de partida orientadores.

Para el estudio de un tema, es necesario tener en cuenta el proceso y el devenir histórico. En particular de la política en cuestión, interesa saber que motivos llevó a su creación así como también sus posteriores cambios. Es fundamental saber en que contexto y bajo que visión de la cuestión social se dan los mismos.

II. BIENESTAR EN EL SIGLO XX

II.I URUGUAY Y LA INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

Para poder abordar el surgimiento de las Asignaciones Familiares, es necesario contextualizar en el momento histórico surgen y por ende hablar del modelo de sustitución de importaciones.

Con la crisis económica del '29, que tuvo lugar en Estados Unidos, país que luego de la Primera Guerra Mundial queda como la principal potencia; las economías del mundo se vieron seriamente afectadas. "Cuando se desató en su seno la crisis del 29, el contagio del mal se produjo rápidamente a través de los canales comerciales, financieros y bancarios que lo unían a Europa, América Latina y el resto del mundo" (Nahum, 2002: 134).

Frente a esta situación, las medidas que se tomaron en nuestro país fueron de diversa orientación, pero se destaca la atención y la inversión en el mercado interno.

En este contexto, el gobierno tomó como principales medidas, seguir impulsando las exportaciones, dificultar las importaciones (por ejemplo, duplicando aranceles de automóviles), y de esta manera, proteger la industria y por tanto, el empleo nacional. El Estado comienza a tener un rol activo frente a esta crisis. En 1931 se crea la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP), la Administración General de las Usinas Eléctricas del Estado, (UTE). Se responsabilizó de los puertos de Nueva Palmira y Colonia, cesando la utilización de muelles particulares del puerto de Montevideo, lo que fue concretando su monopolización de servicios portuarios (Nahum, 2002).

La crisis mundial, que afectó a toda América Latina obligó a nuestro país a seguir los mismos lineamientos que los demás países. Principalmente en lo que refiere al intervencionismo estatal, política industrial de sustitución de importaciones y proteccionismo en el mercado.

“En este período la industria creció notoriamente, estimulada por una política de sustitución de importaciones impuesta a muchos Estados latinoamericanos por la crisis económica mundial.” (Nahum, 2002: 163).

Menciona Nahum (2002) que esta época se caracterizó por un gran desarrollo del movimiento obrero, y que fue apoyado desde el Estado con diversas legislaciones: en 1940 se extiende el régimen jubilatorio a todos los empleados públicos; en 1941 se amplió la cobertura por accidentes laborales y enfermedades; en 1943 se establecieron los Consejos de Salarios y se empezó a implementar el sistema de Asignaciones Familiares; en 1944 se aprobó la indemnización por despidos a todos los gremios; en 1945 se universalizó el pago por licencias; en 1946 se aprueba el Estatuto por Peón Rural, en el que se fijaron condiciones y pagos de la labor (Nahum, 2002).

“Los subsidios estatales que dinamizaron el mercado interno, el respeto-en términos generales- a los derechos colectivos de los trabajadores y la expansión de los derechos individuales de los mismos en un marco demócrata liberal, contribuyeron a moldear una sociedad altamente integrada, con bajos grados de desigualdad percibida, y con creciente poder de los sectores subalternos organizados sindicalmente. El modelo de bienestar se apoyó en una incidencia modeladora del estado sobre el mercado, en tanto distribuidor de recursos escasos” (Filgueira y Filgueira, 1994: 40).

Este período se caracterizó por una amplia intervención por parte del Estado en la regulación de la economía, apostando al avance de la ciudadanía a través de políticas sociales y fuerte impulso de las organizaciones sindicales.

Esto le permitió a Uruguay ubicarse dentro de los países con mayor desarrollo de su sistema de protección social en relación a los demás países latinoamericanos. A continuación se hará referencia a los diversos tipos de regímenes de bienestar presentes en América Latina.

II.II LOS REGÍMENES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA Y EL LUGAR QUE OCUPABA URUGUAY

A continuación se desarrollarán dos tipologías trabajadas por los autores Carlos Barba Solano (2008) y Fernando Filgueira (1998) que permitirá percibir lo diversa y heterogénea que es la realidad latinoamericana por tanto, lo difícil que es aplicar políticas modelos para toda la región.

Filgueira propone un acercamiento a la realidad de América Latina, clasificándolo en países pioneros, tardíos y excluyentes.

El primero catalogado como “universalismo estratificado” en el que estaban incluidos Argentina, Chile y Uruguay, caracterizado por proteger la mayor parte de la población en sistemas de seguridad social, servicios de salud y educación. Destaca una fuerte estratificación en cuanto a beneficio, condición de acceso y rango de protección. Quienes se encontraban insertos en el mercado formal tenían mayor acceso y dentro de ello estaban estratificados en calidad y acceso; mientras que, quienes se encontraban en el sector informal accedieron tardíamente y en peores condiciones en cuanto a acceso y beneficio.

La explicación de encontrarse en este grupo va de la mano de la economía política de estos países, fundamentalmente por la aplicación del Modelo de ISI. Filgueira afirma “(...) En dicho modelo, el Estado asumió un rol central en el proceso de desarrollo económico y social. Apoyado en las divisas generadas por productos primarios de exportación, los aparatos estatales de la región financiaron el crecimiento de industrias orientadas a la producción doméstica por la vía de subsidios y diversas medidas proteccionistas. Asimismo, el Estado cumplió un rol de absorber mano de obra excedente y de proveer el capital para obras básicas de infraestructura económica y social” (Filgueira, 1998:78).

El segundo grupo es denominado Tardíos o de Regímenes Duales, incluía a Brasil y México. Se caracterizaba por tener un alto grado de universalismo en la educación primaria y en salud, esta última con alta estratificación en su cobertura. En él había un importante desarrollo del mercado formal y del Estado, pero su cobertura era estratificada y con escasa incorporación, dejando

por fuera a la mayor parte de la población. Estos países se caracterizaron por un desarrollo del ISI basado en las rentas provenientes de las economías primarias con importante inclusión de mano de obra y con sustancial heterogeneidad regional en el grado de desarrollo económico y social. (Filgueira, 1998)

El tercer grupo, catalogado como Regímenes Excluyentes, se caracteriza por sistemas elitistas en cuanto a seguro social y salud, y dual en lo que refiere a educación. Se encontraban países como República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador. En estos países sólo el 20% aproximadamente de su población se encontraba cubierta en programas básicos en cuanto a protección y seguridad social. La participación organizada de los sectores subalternos era muy baja, teniendo lugar dichas élites, creándose políticas elitistas en la que sólo se benefician los sectores de la población privilegiada. Filgueira citando a Peter Evans (1992) los denomina Estados Depredadores.

Por su parte, Carlos Barba también realiza una tipología que se asemeja a la planteada por Filgueira, destacando tres grupos: universales, duales y excluyentes.

El primero incluía a Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica; semejante a los regímenes conservadores europeos tanto por su expansión gradual, su carácter universalizante como por su vinculación de la protección social al mercado formal y a las organizaciones obreras. Con altos niveles de gasto social, contando con la mayor cobertura en educación, salud y de seguro social, menores niveles de pobreza. Indicadores bajos en materia de precariedad laboral y subempleo, menores índices de concentración de ingresos (Barba, 2008).

El segundo incluía a Brasil, Colombia, México y Venezuela; mientras que el tercero incluía a la mayoría de los países de América Central, así como países de América del Sur como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay. Estos se caracterizaban por un descenso de uno y dos escalones en todos los indicadores anteriormente mencionados (Barba, 2008).

Estas tipologías se elaboraron teniendo en cuenta el contexto previo a la crisis del modelo ISI que devino a fines de los 50. “1958 significó el primer año de retroceso en la evolución del Producto Bruto Interno del país en muchos años (...) En ese año se registró una caída efectiva que no permitía disimular ya la conflictiva situación vigente” (Melgar y Cancela, 1985:12).

Aquí se comienza a cuestionar su capacidad para solucionar los problemas de integración, desigualdad en la distribución de ingresos, desempleo y subempleos, así como también para generar desarrollo social. En cambio, se ofrecía un nuevo paradigma, dirigido por tres instituciones financieras: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, que se sintetiza en el Consenso de Washington.

América Latina “(...) estuvo sometida a fuertes presiones económicas internacionales para cambiar su estrategia de desarrollo desde fines de los '80, intentando desenterrar la de orientación proteccionista, e incorporando una nueva, la de opción pro-mercado. La abultada deuda externa adquirida por estos países en post de sustentar, entre otras cosas, el patrón sustitutivo de importaciones, forzó a los gobiernos de la época a negociar su endeudamiento con un universo de acreedores política y financieramente importantes - organismos internacionales de créditos, banca privada, etc. En un marco donde los elencos políticos nacionales tenían escaso margen de maniobra para discutir medidas alternativas, se dispusieron a instrumentar un ajuste estructural- económico, financiero, comercial y de la seguridad social- el Consenso de Washington, que no pareció reconocer la heterogeneidad de los contextos en los que se pretendía aplicar” (Antía et al, 2013: 171)

Es importante hacer hincapié en el proceso de transformaciones que tuvieron lugar en América Latina, en el que se aplicaba un modelo económico que apostaba al crecimiento del mercado interno, con un rol activo del Estado para la producción de sustitutos y con altos aranceles a las importaciones. Dada la heterogeneidad de los países latinoamericanos, tuvieron avances relativos según el país, como bien menciona Filgueira y Barba en sus tipologías. Pero luego de la crisis del 82, Latinoamérica se enfrenta a la intervención de instituciones económica internacionales, que sin visualizar la diversidad

existente en la región, sugiere y teniendo en cuenta el endeudamiento, dichos países no tuvieron margen de acción, por lo que en mayor o menor medida terminaron aplicando modelos que implicaban la apertura del mercado y por tanto, el abandono definitivo al modelo ISI y la restricción del Estado, así como también la destrucción del estado ampliado construido por el neobatllismo.

Mariatti, haciendo referencia a la aplicación de un “modelo” de políticas sociales en América Latina, en este caso de los PTRC, afirmaba: “(...) la heterogeneidad de los sistemas se homogenizan ante los PTRC. Estos programas hoy son parte del paisaje y a nadie se le ocurre preguntar como países con tantas distancias en tanto a características históricas de sus instituciones y sus poblaciones, pueden llevar adelante propuestas tan similares. Se hace presente la sospecha de que estos PTRC vienen como receta desde organismos internacionales. El analfabetismo en Honduras alcanza al 28% de la población, mientras que en Uruguay a tan solo el 2%. ¿Es pertinente ejecutar programas tan similares donde la contrapartida es la inclusión educativa en regiones con diagnósticos tan disimiles?” (Mariatti, 2015: 80).

El Estado se vuelve un actor garante del libre mercado, en el que las políticas sociales están sujetas a la disciplina presupuestal y fiscal. Debe garantizar el libre actuar de los mercados para promover la competencia; crear un entorno macroeconómico estable para la acción mercado (Domínguez Uga, 2004).

Se visualiza a la cuestión social como problemas de los sujetos que no son capaces de insertarse en mercado, individualizando y responsabilizándolo de su suerte, dejando de lado que la misma es consecuencia de la mala distribución de la riqueza, efecto del propio capitalismo.

Afirma Mariatti en relación a lo planteado: “(...) Construir políticas para <pobres> forma parte del marco teórico neoliberal. Políticas para <pobres> en tanto situación constatada y controlada. Son una solución para atender las consecuencias de un <irreversible> ajuste a favor del capital. Se fragmenta el mercado de trabajo en capaces e incapaces de sostener la competencia individual entre trabajadores. Se atomiza la mirada social que recae como responsabilidad individual. Cada uno vende <su capital> y aquel que no

sostenga la competencia del mercado, una vez demostrada su precariedad, tendrá la asistencia <mínima> como expresión de solidaridad” (Mariatti, 2015: 106).

Por lo tanto, se retrocede en término de derechos de los ciudadanos, para ser considerados como sujetos con o sin capacidades. La pobreza se comienza a medir en términos de “capital humano”, despolitizando y responsabilizando a los propios individuos de su realidad.

II.II POLÍTICAS FOCALIZADAS Y DE TRANSFERENCIA DE RENTA CONDICIONADAS

Interesa aquí centrarse en las políticas de carácter focalizado, que aparecen como una alternativa en esta nueva agenda social, para luego adentrarnos en los PTRC.

Este nuevo paradigma plantea como modelo de desarrollo la importancia de un Estado descentralizado, que delegue tarea a terceros (tercerización), actores como ONGs, organizaciones filantrópicas, voluntariado, etc. Actores que pueden presentar proyectos y ser financiados por el Estado (lógica de proyectos); por tanto también se habla del co-financiamiento, en donde el Estado es un actor más que brinda recursos. Asimismo, plantea el “subsidio a la demanda” como una forma de transferir el poder al sujeto (a través de vouchers) de comprar en el mercado lo que considere necesario. Destacan la focalización como forma de utilizar de manera adecuada los recursos del Estado en quienes realmente lo necesitan, identificando con mayor precisión los potenciales beneficiarios y que impacte en ellos (Franco, 1996). Descartando el universalismo como forma de atender a todos los ciudadanos, como sujetos de derecho, minimizando al Estado como un actor más entre otros y discriminando entre pobres y no pobres, fomentando la estigmatización de los primeros.

En lo que refiere a las políticas focalizadas, menciona Ximena Baráibar (2003), que se cuestiona la visión con que se aborda la protección social y por ende la

cuestión social. Cuestión ya no de responsabilidad colectiva ni como consecuencia del sistema que lo produce, sino que del sujeto pobre; por tanto, estamos frente a la individualización de la pobreza. El problema de la pobreza le concierne a quienes la padecen (Baráibar, 2003).

Siguiendo en esta línea, se plantea que uno de los principales argumentos a su favor refiere a beneficiar específicamente a quienes les corresponda, así como también contribuir a superar la situación de pobreza. En cuanto al acceso a dicho beneficio, esta condicionado a acreditar tal situación de pobreza y perdurar en la misma, por ende se fomenta el permanecer en la misma situación.

Se puede visualizar que dicha política fomenta, de alguna manera, que los beneficiarios permanezcan en esa situación, convirtiéndose en una condena (Baráibar, 2003).

Asimismo, estas políticas están centradas en los contexto “más pobres” teniendo un límite entre quienes reciben la prestación y quienes no, dejando por fuera a quienes pueden necesitar de servicios públicos. “(...) Parece perderse la referencia de que, junto a la situación seleccionada, alrededor de la misma, existe una infinita cantidad de situaciones similares, también necesitadas de acceso a bienes y servicios sociales públicos, que incluso pueden ser estimuladas a agudizar su situación” (Baráibar, 2003: 271).

Otra de las pautas que presenta es que, destacan la importancia de la “participación” de los sujetos beneficiarios en algunas cuestiones de planificación y/o ejecución de la política. Esto se puede visualizar como un “doble castigo”: primero por no poder satisfacer por su cuenta su necesidad y segundo por el esfuerzo que implica estar en un determinado programa social. Obtener un beneficio implica participar en diversas instancias de trabajo y/o talleres, inexistentes procesos para quienes pueden sustentarlo en el ámbito privado y que de alguna manera buscan “disciplinar” a los sujetos (Baráibar, 2003).

En cuanto a su transitoriedad, menciona “(...) parecería funcionar con la idea de que la situación de una persona, familia, institución o comunidad, post-

programa focalizado es de no pobreza, lo que no es así. En la mejor de las alternativas, sería algo menos pobres. Parece no visualizarse que muchas de las mejoras que puedan observarse a partir de la implementación de un programa, tienen que ver justamente con la existencia del mismo y que por tanto, una vez que esos recursos dejen de existir, la situación volverá a ser como al comienzo” (Baráibar, 2003:275).

En particular, las políticas de transferencias de renta dejan entrever este problema, en que si la misma es quitada de la malla de protección social, los sujetos beneficiarios, vuelve a la situación que se encontraban. Por lo tanto, no se está superando dicha situación, sino que atenuándola.

Es importante mencionar que la idea de ciudadanía hace referencia a conceptos de igualdad y de pertenencia de los sujetos a un Estado-Nación; mientras que las políticas focalizadas se basan fundamentalmente en la diferenciación (quienes son potenciales beneficiarios y quienes no). Por lo que se puede visualizar la contradicción existente entre ciudadanía y de derecho de los sujetos que viven en un mismo espacio, con este tipo de políticas que individualiza la problemática, responsabilizando a los sujetos por su situación (Baráibar, 2003).

Las políticas de transferencias de rentas surgen en la segunda mitad de la década del 90 en AL, siendo aplicada por un gran número de países, como una potencial política de estrategia para superar la pobreza y acumular capital humano.

A continuación se presenta un cuadro que muestra cómo se fue aplicando este tipo de políticas en la región:

1: Programas CCT en América Latina: Inicio, presupuesto y cobertura

País	Nombre/Sigla	Año de inicio	Presupuesto programa/PIB, año	Cobertura (miles)
Argentina	Plan Jefas y Jefes (PIJ)	2002	0.80% (2003)	1,991 personas (2003)
	Plan Familias por la Inclusión Social (PF)	2005		
Brasil	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	1996	0.04% (2001)	
	Bolsa Escola (BE)	2001		5,600 familias (2002)
	Bolsa Família (BF)	2003	0.41% (2006)	11,200 familias (2006) 44,000 personas (2006)
Colombia	Familias en Acción (FA)	2001	0.09% (2005)	515 familias (2005)
Costa Rica	Superémonos (SUP)	2000	0.02 (2002)	12 familias (2001)
	Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC)	2006		
Chile	Chile Solidario (CHS)	2002	0.10% (2005)	157 familias (2004)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (BDH), antes Bono Solidario	2004	0.60% (2005)	1060 familias (2006)
El Salvador	Red Solidaria (RS)	2005	0.27% (2006)	35 familias (2007 marzo)
Honduras	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	1998	0.20% (2001)	629 personas (2005)
Jamaica	Programme of Advancement Through Health and Education (PATH)	2001	0.15% (2006)	175 personas (2004)
México	Progresos/Oportunidades (PROP)	1997/2002	0.39% (2005)	5,000 familias (2005); 24,060 personas (2005)
Nicaragua	Red de Protección Social (RPS)	2000	0.22% (2005)	23.5 familias (2006)
Panamá	Red de Oportunidades (RO)	2006		34 familias (2007 julio)
Paraguay	Red de Promoción y Protección Social (RPPS). Programa piloto	2005		5 familias (2005)
Perú	Juntos (PJ)	2005	0.11% (2006)	71 familias (2006)
República Dominicana	Solidaridad (PS)	2005	0.34% (2006)	230 familias (2006)
Uruguay	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)	2005	0.60% (2006)	83 personas (2006)

Fuente: Arim y Vigorito 2006, Braun y Chudnovsky 2005, Cohen et al. 2006b, Cohen y Villatoro 2006, CEPAL 2007b, Britto 2007, Draibe 2006, Francke y Mendoza 2006, Golberta 2006, Ivo 2006, Largaespada 2006, Levy 2006, Lindert et al. 2006, N´uñez y Cuesta 2006, Ponce 2006, Presidencia de la Republica Dominicana 2006, www.mides.gob.pa, www.npep.org.jm, www.redsolidaria.gob.sv., www.worldbank.org. En Valencia Lomelí, 2008.

Al menos 16 países tienen en su malla de protección social una política de este tipo: Plan Jefas y Jefes y Plan Familias por la Inclusión Social en Argentina; Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, Bolsa Escolar y Bolsa Familiar en Brasil; Familias en Acción en Colombia; Superémonos en Costa Rica; Chile Solidario en Chile; Bonos de Desarrollo Humano en Ecuador; Red Solidaria en El Salvador; Programa de Asignación Familiar en Honduras; Progresos/Oportunidades en México; Red de Protección Social en Nicaragua; Red de Oportunidades en Panamá; Red de Promoción y Protección Social en

Paraguay; Juntos en Perú; Solidaridad en República Dominicana y Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social en Uruguay (Valencia Lomelí, 2008).

Como ya se ha mencionado a lo largo de este material, América Latina se caracteriza por su diversidad en todo sus aspectos, teniendo disímiles estructura en el desarrollo de sus regímenes de bienestar. Llama la atención como este tipo de políticas se vuelve un modelo aplicable para la región. Como ya hemos afirmado, citando a Mariatti "(...) la heterogeneidad de los sistemas se homogenizan ante los PTRC. Estos programas hoy son parte del paisaje y a nadie se le ocurre preguntar como países con tantas distancias en tanto a características históricas de sus instituciones y sus poblaciones, pueden llevar adelante propuestas tan similares. Se hace presente la sospecha de que estos PTRC vienen como receta desde organismos internacionales" (Mariatti, 2015: 80).

Valencia Lomelí (2008) confirma esta sospecha al afirmar que los PTRC fueron apoyados por las instituciones financieras internacionales como el BID, que en el período 2000-2005 apoyó con un crédito de 4.5 mil millones de dólares a este tipo de políticas en AL. Asimismo, estas instituciones estuvieron presentes al momento de evaluar los resultados de la aplicación de los PTRC, considerando que evidenciaban solidez en cuanto a la acumulación de capital humano, eran eficientes administrativamente y demostraban ser instrumentos efectivos para reducir la pobreza y la desigualdad a largo plazo y aliviar la pobreza en el corto plazo, así como también romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza (Valencia Lomelí, 2008).

En las evaluaciones realizadas por dichas instituciones se habla de eficacia y eficiencia en términos de la aplicación de la política, despojando cualquier cuestionamiento político filosófico de la misma.

Los principales tópicos del cuerpo teórico implican: un estudio de los determinantes de la pobreza centrados en el déficit de capital humano; una intervención con objetivos de corto (aumentar su ingreso y consumo) y a largo plazo (inversión en el capital humano); transferencias en efectivo a hogares y condicionadas por la mejora de "conductas" tanto en lo educativo como en la salud, lo que implicaría una mayor productividad a futuro, cortando con la

transmisión intergeneracional de la pobreza; seleccionar de manera correcta los beneficiarios para utilizar de forma eficiente el escaso presupuesto disponible (Valencia Lomelí, 2008).

Haciendo referencia al déficit de capital humano, desde esta visión se considera que la inserción y la asistencia a los centros educativos esta correlacionado con un mayor capital humano, no teniendo en cuenta la calidad educativa que se recibe. Una mayor asistencia no necesariamente significa un aprendizaje de calidad. Se puede considerar positivo en cuanto a incrementación de inserción y asistencia pero deja de lado una cuestión fundamental. Asimismo, no se puede garantizar que la transferencia de ingreso, condicionado por la asistencia al centro educativo, implique una mejora educativa y por ende se correlacione con mejor calidad de empleo a futuro, por tanto una superación de la situación de pobreza (Valencia Lomelí, 2008).

Vale agregar, que al hablar de “capital humano”, se habla de capacidades de las personas, por lo tanto se individualiza la cuestión social, se trata a la pobreza como responsabilidad del sujeto, dejando de lado la responsabilidad del sistema económico que la produce.

“La presencia del Estado solo será necesaria para aquellos que queden por fuera del mercado de trabajo, aumentando la capacidad de los nuevos llamados <pobres>, para que puedan competir en el mercado de trabajo. Los programas de combate a la pobreza fueron la respuesta al avance de la mundialización de la economía” (Mariatti, 2015: 54)

Si bien es apropiado hablar de los balances de esta política, lo que importa aquí es lograr problematizar sobre los trasfondos de este tipo de políticas, y es de fundamental trascendencia tener presente que los PTRC no buscan abordar la cuestión social como efecto y/o consecuencia del propio capitalismo, sino como mero problema del sujeto. Por tanto, ya no hablamos de un ciudadano de derecho, sino de un individuo con problemas de “adaptación”.

“Cuando la protección se individualiza deja de ser protección pues esta existe como protección en tanto trasciende al individuo y no depende de su

responsabilidad privada. Esto último sería protección personal. Este proceso de individualización de las prestaciones es seguido y custodiado por un dispositivo de férreo control matemático-estadístico-informático en favor de la libertad económica, que disfraza la política presente en las decisiones gubernamentales y oculta desde una supuesta objetividad técnica la decisión en el marco de la lucha de clases” (Mariatti, 2015: 56).

Por todo lo mencionado, queda claro que los PTRC son políticas despolitizante, que responsabiliza al sujeto por su situación y no al sistema que lo produce y no aporta al desarrollo de ciudadanía, por el contrario, fragmenta y separa entre quienes son capaces de ingresar al mercado y quienes son incapaces y el Estado debe atender.

III. ASIGNACIONES FAMILIARES

III.I ASIGNACIONES FAMILIARES Y PRINCIPALES CAMBIOS AFRONTADOS

En el año 1938 se creó una comisión que inspeccionó 42 empresas y consideró necesario aumentar el salario de los trabajadores. En 1942 se creó la Unión General de Trabajadores y en 1966 se transforma en la Central Nacional de Trabajadores, como central única. Esto generó el fortalecimiento de los sindicatos al unificarse su expresión de lucha (Mariatti, 2015: 66). Este contexto favoreció a la creación de políticas sociales que protegieran a la clase trabajadora.

Es en el marco de la Ley N°10 449 de Consejo de Salarios, que se contempla en el artículo 21: “Declárase 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” y agrega “Cada Caja estará administrada por un Consejo honorario renovable cada dos años, compuesto, en partes iguales, por representantes de los patronos y de los obreros, en la forma que establezca el Poder Ejecutivo, y por un representante del mismo Poder” (Ley N° 10.449). Con esto deja a la vista el grado de negociación entre los quienes tienen los medios de producción y el proletariado, y el rol activo del Estado.

Asimismo, afirma “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” (Ley N° 10.449).

Con lo mencionado anteriormente, contextualizando el surgimiento de la misma, deja en claro que su creación es consecuencia de una gran movilización de la clase obrera, que el Estado atendía creando leyes que lo protegieran y generando espacios de negociación.

Las asignaciones familiares han afrontado diversas transformaciones a lo largo del tiempo. Así se ve reflejado con las leyes N° 15.084 de 1980, N° 17.139 de

1999, N° 17.758 de 2003 y por último la N° 18.227 de 2008. Estos cambios son la manifestación de cómo se ve abordada la cuestión social, desde su creación como consecuencia de los logros alcanzados por la clase obrera y luego hacia una focalización en los más pobres, despolitizando la trama capital-trabajo.

Menciona Vigorito (2005) que los cambios que se han introducido en esta política a lo largo de la historia, no depende tanto de los logros obtenidos en lo que refiere a los niños, sino más bien responden al intento de aliviar las situaciones de bajos ingresos de los hogares (Vigorito,2005). Lo que nos hace reflexionar que esta política ni responde a la dialéctica capital-trabajo, ni se basa en los frutos obtenidos de la población objetivo para sus modificaciones, sino que, lo que interesa es aliviar las situaciones de pobreza.

“A lo largo de su historia el régimen ha sufrido diversas modificaciones, mediante las cuales se ha ido transformando, de un sistema concebido para los trabajadores amparados por la seguridad social, en una prestación enfocada hacia los hogares compuestos por asalariados de menores recursos [...] Estos cambios en la características de la prestación no han sido ajenos a los cambios en las políticas de transferencias en el mundo” (Vigorito, 2005: 22).

Con la creación por parte de los Estados Unidos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM); comenzaba a influenciar e incidir sobre las economías latinoamericanas (Nahum, 2002). Los gobiernos de la región lentamente fueron cediendo y transfiriendo poder a estas instituciones económicas. Las reformas recomendadas aparecerán como único camino posible para la gobernabilidad (Mariatti, 2015). “El Fondo (FMI) ayuda financieramente a los países miembros que tengan desequilibrio en su balanza de pagos, pero a cambio de aplicar la receta económica que les impone: cambio único, libre y fluctuante; libertad de importaciones e ingresos de capital extranjero; equilibrio de balanza de pagos; eliminación del déficit fiscal; contención de salarios por debajo del nivel de precios; supresión del proteccionismo y los subsidios; estímulo a la actividad privada como motor de la economía, etcétera” (Nahum, 2002: 251).

Uruguay se convierte en miembro de este organismo en 1947, pero las políticas implementadas por el batllismo y el neobatllismo permitieron que nuestro país no recurriera al auxilio de este organismo hasta el `59. Allí comienza un período de dependencia, en que el país se ve obligado a responder a las orientaciones dadas por el FMI, quienes examinaban nuestras cuentas e imponían nuevas condiciones de intervenir (Nahum, 2002).

“En los años cincuenta se centraliza el sistema de Asignaciones familiares, creándose un Consejo y extendiéndose el derecho a trabajadores rurales. En los sesenta la dictadura cívico-militar suprime este ámbito creado pasando la dirección al Ministerio de Trabajo ampliándose a los trabajadores públicos. En 1980 con la Ley 15.084, se incorpora la cobertura de todos los hijos menores de edad de trabajadores cuyos ingresos no superasen el tope exigido” (Mariatti, 2015: 88).

Asimismo, esta ley se extendía a “(...) los empleados en situación de desocupación forzosa, mientras perciban las prestaciones del régimen de desempleo”; también se extendía “(...) desde la comprobación del embarazo estando condicionado el pago de la prenatal al control periódico del mismo”. Aquí comienza aplicarse el contralor de dicha prestación: “(...) en todos los casos los atributarios deberán comprobar la inscripción y concurrencia asidua de los beneficiarios a los institutos docentes, los que estarán obligados a expedir la certificación respectiva” (Artículo N° 2, N° 3 y N° 5 de la Ley 15. 084).

Esta nueva ley modificaba la forma de percibir la cuestión social, fundamentalmente asumiendo que la desocupación ya es parte de la realidad uruguaya, por tanto se amplía ya no sólo a los trabajadores amparados por la seguridad social, sino que a los desocupados.

Es importante mencionar que “en 1979, las funciones del BPS -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 el 1980, en el marco de unificaciones impositivas y el aumento de la tasa básica del IVA, el aporte patronal para el financiamiento de estas

prestaciones fue eliminado, las cuales pasaron a ser financiadas por recursos generales. En 1986 fue reinstitucionalizado en BPS que sucedió en todos sus derechos a la Dirección General de la Seguridad Social. Desde entonces, la administración del sistema de asignaciones familiares esta en órbita de BPS y continúa financiándose a través de los recursos generales y contribuciones especiales del Estado” (Bucheli, 1999: 7).

Con esto, queda sentada la despolitización que sufren las asignaciones familiares, en que el patronato, quien era el responsable de brindar tal beneficio a la clase obrera, ahora pasa a ser la sociedad que a través de sus aportes al Estado, financiaríamos tal política, que ya no se concentraba en la clase trabajadora sino que se focalizaba en los más pobres.

Cabe mencionar que, en el marco del gobierno de facto (del 1973 a 1984) es que se asentaron las medidas neoliberalistas que remarcaban la liberación del mercado, como el principal asignador de recursos; apertura al comercio exterior y la reducción del intervencionismo del Estado. Lo que se ve reflejado en el Plan Nacional de Desarrollo aplicado en 1974, que tenía como principal objetivo “(...) acrecer la rentabilidad empresarial, aumentar la exportación, reducir el papel del estado, abrir el país a las corrientes mundiales” (Nahum, 2002: 349). Henri Finch (2005) en relación a la implementación de este Plan afirmaba que su propuesta se centraba en el mecanismo del precio, en oposición al modelo ISI, destacaba el rol del sector empresarial como agente movilizador de la economía de mercado y la inversión privada sería el instrumento para el cumplimiento de los objetivos de dicho plan. También era necesaria la apertura de la economía para que el mercado operara libremente, así como también el capital extranjero debía ingresar libremente. Y en consecuencia, la redistribución del ingreso ocurriría naturalmente como resultado del dinamismo económico (Finch, 2005).

“El <neoliberalismo> nunca fue una etiqueta políticamente aceptable para una población acostumbrada a la protección del Estado, pero gradualmente bajo la democracia restaurada las soluciones de mercado para los problemas económicos fueron consideradas de manera más frecuente” (Finch, 2005: 299).

Dichas líneas que se continuaron a lo largo de las décadas siguientes. Se intentó privatizar la empresa estatal de telecomunicaciones (ANTEL) en el año 1991, pero fue rechazado por la sociedad uruguaya en el referéndum del año siguiente. Lo que significó un freno para el programa de privatización que tenía el gobierno de Lacalle y una manifestación de las tradiciones del Uruguay batllista (Finch, 2005).

Sin embargo, estas líneas neoliberalistas continuaron, se realizó una reforma en la seguridad social, que de ser un monopolio estatal pasó a ser semi-privatizado, "(...) en 1995 se aprobó la Ley 16.713, que habilitó la reformulación del clásico esquema de seguridad social, específicamente en lo relativo a las prestaciones de retiro –jubilaciones y pensiones-, sustituyéndose así un sistema caracterizado por el monopolio estatal por otro de naturaleza mixta. De este modo, se estableció un régimen asentado en dos pilares diferenciales que se articula: uno de ellos, de solidaridad o reparto intergeneracional propio del sistema anterior, a cargo de un organismo público –el Banco de Previsión Social (BPS)-; y otro, nuevo, de capitalización individual administrado por agentes privados –Administradoras de Fondos de Ahorro (AFAPs)" (Midaglia y Antía, 2007; 136). El Banco de Seguros del Estado también pierde su monopolio en 1993, la Compañía de Gas fue vendida a la compañía francesa Gaseba en 1994, AFE comienza a operar con capitales privados y así otros servicios menores que antes se encontraban en el sector público (Finch, 2005). El Estado fue disminuyendo su accionar, reduciendo su tamaño como por ejemplo a través de la tercerización. "Implementando nuevos métodos de capacitación y evaluación, estimulando su retiro, pasando al sector privado funciones antes sólo estatales" (Nahum, 2002: 389).

En esta misma década se decide nuevamente disolver el Consejo de Salarios, luego de haber sido restaurado luego de terminado el período dictatorial. Como menciona Finch (2005) el resultado de esta decisión fue la flexibilización del mercado laboral, en el que los empleadores ya no estaban dispuestos a dar las concesiones que sí se realizaba en la primera mitad del siglo, esto implicó una "ruptura histórica" (Finch, 2005).

En 1999, con la ley N° 17.139, se amplía la prestación a los hogares de menores recursos, se incorpora un límite máximo de ingresos y se agrega un seguimiento por parte de las instituciones competentes: “(...) sin perjuicio de los controles del Banco de Previsión Social (BPS), el Instituto Nacional del Menor (actualmente INAU) realizará el seguimiento del bienestar del menor en las condiciones que establezca la reglamentación, a efectos de inspeccionar el cumplimiento de los requisitos establecidos en la misma, particularmente el cumplimiento efectivo de la asistencia escolar obligatoria”(Artículo 1° de la Ley N° 17.139).

Con esta ley, se comienza un proceso de focalización en los sectores más vulnerables y exige condiciones para que la misma sea brindada. Se aleja del eje en el que se encontraba con la ley 10.449, que si bien sólo abarcaba a los empleados que se encontraban en el mercado formal, dejando por fuera a quienes se encontraban al margen de la informalidad, no exigía condiciones ni seguimientos para ser otorgada. Con esta nueva ley se visualiza que si bien integra, también individualiza de la cuestión social, responsabilizando al individuo de su realidad.

Llegando al final del siglo, los efectos de la nueva matriz de protección social se comenzaban a notar. “Mientras que el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas continuaba ubicando a Uruguay entre las naciones con un alto nivel de desarrollo humano, hacia fines de los 90 hubo una preocupación creciente por la extensión de la pobreza y el aumento de evidencia de la exclusión social y la marginalidad en el país [...] Se mostró que la pobreza era mucho más alta entre la gente joven que entre otros grupos etarios. Se la caracterizó por nutrición inadecuada, pobre asistencia a la escuela, bajos niveles en logros educativos, criminalidad infantil, embarazo precoz y altas tasas de fertilidad. La pobreza así se estaba reproduciendo a sí misma a través de generaciones” (Finch, 2005: 314).

En esta época se comienza a destacar que la desintegración que sufre la sociedad uruguaya, lo que se visualiza en los barrios que tradicionalmente

tenía cierta identidad local que incluía a poblaciones de diferentes clases sociales concurriendo a mismas instituciones estatales, centros de recreación, etc. Comienza a transformarse en exclusivos, de pobres y de ricos. Lo que también se ve fomentado por las nuevas políticas de transferencias de rentas, en el que la focalización hace también a la exclusión.

En 2003, con la Ley N° 17.758 se establece: “Extiéndase la prestación de la asignación familiar a todos los hogares con ingresos de cualquier naturaleza, inferiores a 3 (tres) salarios mínimos nacionales (...)”. Se amplía las contrapartidas, exigiendo que se demuestre: “A) los ingresos del núcleo familiar mediante declaración jurada suscripta por el administrador, adjunta a la solicitud del beneficio. B) La inscripción y concurrencia asidua a los institutos docentes estatales o privados autorizados por el órgano competente y la periodicidad de controles de asistencia médica brindada a través del sistema público o privado por las instituciones de asistencia médica colectiva en la forma que establezca la reglamentación que a tales efectos dicte el Banco de Previsión Social. C) Tratándose de incapaces, desde el punto de vista físico o psíquico, que le impidan su incorporación a todo tipo de tarea remunerada, dicho dictamen provendrá de los servicios médicos del Banco de Previsión Social. Se establece asimismo que se realizarán revisiones periódicas ante los mismos servicios médicos cada tres años, a los efectos de evaluar si se mantiene el mismo grado de incapacidad que permita el mantenimiento del pago de la prestación” (Artículo N° 1 y N° 5 de la Ley N° 17.139).

Acompañado de esta extensión del beneficio a todos los hogares de menos recursos, se comienza a exigir que se demuestre ser parte de la población objetivo de dicha política, así como también queda expuesto el control por parte de las instituciones competentes sobre los sujetos, ya sea a través de las instituciones de enseñanza, INAU o del ámbito salud. Asimismo, se deja entrever el carácter punitivo de la nueva ley: “El Banco de Previsión social, en caso de comprobar la falsedad total o parcial de la información que se le suministre para el otorgamiento de la prestación, procederá a la suspensión del beneficio y aplicará sanciones que por vías administrativa correspondan” (Ley No 17.758).

A través del recorrido por las principales modificaciones de esta política, podemos observar cómo se fue convirtiendo en una política de carácter focalizado, respondiendo a las necesidades del capitalismo y no en pro de mejorar la calidad de vida de los sujetos.

III.II ASCENSO DEL PARTIDO POLÍTICO FRENTE AMPLIO Y SU INTERVENCIÓN EN LO SOCIAL

A continuación se aborda al ascenso del Frente Amplio al gobierno y su gestión en lo social haciendo énfasis en las políticas de transferencias de rentas condicionadas.

“Durante el período de restauración de la democracia en 1985 y el comienzo del nuevo siglo, la política en Uruguay sufrió cambios importantes. Aunque el Gobierno y el Parlamento continuaron estando dominados por los partidos Colorado y Blanco, dicho dominio pasó a estar bajo la continua y creciente amenaza de los partidos de izquierda” (Finch, 2005: 301).

En el año 2004, el programa partidario del FA tenía como principal objetivo la intervención en lo social, así llamó a su programa “Uruguay Social”, el que lo llevó a la victoria y ascenso al gobierno (Midaglia y Antía, 2007). Asumiendo en un contexto de reactivación económica, pero que aún quedaban las secuelas sociales de la devastadora crisis del 2002.

El FA tenía tres grandes líneas de conducción en relación a la reformulación del sistema de bienestar y protección social: de corte restaurador, innovador y otro de manejo cauteloso.

El primero hacía referencia al ámbito laboral, con la restauración del Consejo de Salarios, el cual había sido reinstalado luego del regreso a la democracia, y destituido en el primer cambio de gobierno.

Su restauración “(...) supuso la activación de mecanismos de negociación colectiva para dirimir los típicos conflictos entre el capital y el trabajo. La aplicación de esta política es altamente significativa luego de un extenso periodo de desregulación laboral, en la medida que tiende al mejoramiento de

las pautas salariales de diversos sectores de trabajadores, a la vez que fortalece a las organizaciones de representación de intereses en esos ámbitos: sindicatos y cámaras empresariales” (Midaglia y Antía, 2007; 143).

En cuanto al manejo cauteloso se refiere al sector de la educación pública y la seguridad social. En estos ámbitos se busca generar espacios de participación y dialogo que llevaran a un consenso y posteriormente a un cambio que favoreciera la orientación de los mismos. Se crea el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social. “Cabe recordar que el régimen de seguridad social fue el sector que procesó el cambio de orientación mas radical en comparación a otros servicios sociales, en la medida que incluyó al mercado -agentes privados- en la producción de bienestar, determinando así un cierto perfil liberal. La implementación de este sistema en los ´90 desencadenó un alto grado de conflictividad política y social” (Midaglia y Antía, 2007; 145).

El de corte innovador alude a la creación del Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES), que luego llevaría a la creación del Plan de Equidad. Acompañado por la creación del Ministerio de Desarrollo Social, en el marco de la Ley N° 17.866, que le adjudicaba las siguientes competencias:

“Asesorar al Poder Ejecutivo y proponer las políticas nacionales en las materias de su competencia [...] 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 [...] 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. 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 [...]” (Artículo N° 9 de la Ley N°17.866).

Resulta pertinente mencionar lo planteado por Mariatti (2015) en cuanto a la creación de un ministerio encargado de lo social, en el que se visualiza su

abordaje en diversas temáticas sociales, poniendo en un mismo “nivel” por ejemplo: la discriminación interracial; el disfrute del medio ambiente; la inequidad de género y la pobreza. Descartando toda dicotomía capital-trabajo, se trata a la pobreza como otro problema más que los sujetos sufren.

“El pauperismo nacido de la contradicción entre el capital y el trabajo, parece travestido como una expresión diversa entre muchas otras, en definitiva dando contenido a la metáfora de la luz convertida en refracción [...] Esta institucionalidad ubica y califica el pauperismo como expresión diversa. Lo desdialectiza en tanto no lo explica como causa de la tasa decreciente de lucro sino que lo asimila a otras expresiones particulares, una discapacidad congénita por ejemplo o incluso opcionales como la elección del género o cuestiones biológicas como la edad. Por tanto, re dimensiona el pauperismo desde una explicación ideológica como fenómeno individual. Lo presenta como un tema que depende de decisiones personales y biográficas, más que estructurales” (Mariatti, 2015: 96).

Asimismo, es importante destacar que dicho ministerio tiene como uno de sus principales objetivos “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” (Artículo N°9 de la Ley N°17.866), lo que nos permite visualizar que a partir de su creación queda establecida e institucionalizada la aplicación de políticas focalizadas como parte de la malla de protección social en nuestro país y por consiguiente cómo se abordará la cuestión social.

Cabe mencionar que, la creación de esta secretaría forma parte de mucho de los ministerios sociales que se fueron desarrollando en América Latina a mediados de los ´90. Esto deja entrever que los programas de combate a la pobreza llegaron para instalarse como parte de los regímenes de bienestar social (Vecinday, 2003).

A la par de la creación del Ministerio de Desarrollo Social, comienza a implementarse el Plan de Emergencia Social (PANES), programa que se ejecuta en forma transitoria por dos años, y luego daría lugar a la implementación del Plan de Equidad.

En palabras de Midaglia y Antía dicho plan “(...) se define como una propuesta de largo plazo que busca incidir en la estructura de desigualdades vigentes en el país, ya sea de tipo socioeconómico, de género, de etnia, regionales, entre otras cosas” (Midaglia y Antía, 2007; 144).

Con la creación de este plan, se comienza a ejecutar la Tarjeta Uruguay Social (TUS) que consiste en una transferencia de renta dada la condición socioeconómica y género a través de una tarjeta magnética; así como también se modifica las AF, sumándole las AFAM-PE bajo la ley N° 18.227.

“El proceso de reformas neoliberales intenta volver atrás la ampliación de la ciudadanía nacida por la vía de la negociación política como regulación extraeconómica. La política social focalizada y destinada a la población ‘vulnerable’ fue tomando la forma de programas de ‘combate a la pobreza’. Las expresiones que dichas propuestas adquirieron fueron variadas, pero los PTRC pasan a ser uno de los mecanismos más utilizados a finales de siglo en América Latina y a principios de siglo en Uruguay” (Mariatti, 2015: 124).

Los PTRC se establecen como parte de la malla de protección social en nuestro país, respondiendo a los lineamientos seguidos por Latinoamérica, bajo las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales. Y por tanto, más que innovación, se trata de continuidades en las políticas neoliberalistas que se comenzaron a implementar lentamente desde la Ley de Reforma Monetaria y Cambiaria en 1959 y que se profundizaron en la década de los noventa.

III.III POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA DE RENTA CONDICIONADAS EN EL MARCO DEL PLAN DE EQUIDAD

Como se mencionó anteriormente, con la instauración del Ministerio de Desarrollo Social, se comienza a implementar en principio el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social como política transitoria, que duró dos años y luego el Plan de Equidad como política de larga duración que se comenzó a implementar en el año 2008 hasta la actualidad.

En el documento oficial de presidencia Plan de Equidad, se plantea que “(...) la principal orientación del Plan de Equidad refiere a (...): que nadie quede librado sólo a su suerte. Es decir, a su condición social y/o económica particular. Asegurar que las y los habitantes de esta nación tengan posibilidades efectivas de desarrollar una vida digna es uno de los derechos fundamentales que propician la condición de ciudadano/a y por ende es una responsabilidad de la sociedad en su conjunto y del Estado en particular.” (Plan de Equidad, p.10).

Es de importancia destacar que desde este documento oficial, en el que se aborda la implementación de una nueva política de Estado, se asume que la situación en la que se encuentren los ciudadanos es cuestión de “suerte”. En el que nada tiene que ver sistema capitalista en el que estamos insertos.

También afirman que “(...) la Protección Social se traduce en respuestas públicas y privadas para corregir y compensar desigualdades así como cubrir los distintos riesgos sociales a los que están sometidos los ciudadanos y ciudadanas, desde su gestación y nacimiento hasta el fin de su existencia y complementariamente, mejorar su bienestar” (Plan de Equidad, p.10).

Se vuelve a mencionar de alguna manera la “suerte” o “posibilidad de riesgo” que pueden tener los sujetos a lo largo de la vida, planteando alternativas tanto públicas como privadas (combinando estrategias ya sean propias del Estado como de terceros, asumiendo la tercerización). Despolitizando por completo la cuestión social a meros problemas a corregir y compensar.

A lo largo del material mencionado también se destaca el carácter híbrido de la nueva matriz de protección social en el que se fusionan universalismo y focalización. Por tanto no se visualiza una continuación de las políticas neoliberales, sino más bien como una “fusión” de políticas.

Se puede observar que este Plan une y simplifica problemáticas sociales que tienen naturalezas y orígenes diversos. Poco tiene que ver la pobreza con la diversidad sexual, por ejemplo. En uno de sus principales objetivos menciona “(...) mejorar la equidad intergeneracional, lo que supone la consolidación y profundización de la solidaridad entre grupos etarios; así como contribuir a la igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres, eliminando

toda forma de discriminación por razones de género; así como transversalizando el componente étnico/racial en los programas, proyectos y acciones previstas en el Plan de Equidad con el fin de combatir el racismo y promover la equidad racial” (Plan de Equidad, p.17).

Dentro de los diversos lineamientos del Plan de Equidad, se encuentran las transferencias monetarias a los sectores “más desprotegidos”. Se plantea la posibilidad de la instauración de una Renta Básica o Salario Social y en búsqueda de ir hacia ese camino, se plantea reformular algunos regímenes de prestaciones actuales, como lo es las Asignaciones Familiares (Plan de Equidad).

La nueva ley de asignaciones familiares implica que habrá dos tipos: las AF que son regidas bajo la ley 15.084 y las AFAM-PE que son brindadas a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad extrema y sus ingresos están por debajo de la línea del Índice de Carencias Críticas (ICC). Asimismo, Se brindara si se reúne los siguientes criterios: “ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria” (Artículo N° 2 de la Ley N° 18.227). El indicador de vulnerabilidad socioeconómica es el Índice de Carencias Críticas (ICC), creado por economistas de la UdelaR y se encarga de determinar de manera exacta quien es merecedor y quien no. Traduce la pobreza en una expresión numérica, despojando todo abordaje cualitativo.

“El dispositivo gana en eficiencia al sustituir a los funcionarios y profesionales intermediarios de la asistencia por conocimiento experto condensado en instrumentos de tecnificación” (Vecinday, 2003: 712).

La modificación de la ley reconoce y deja por sentado cómo se aborda la pobreza actualmente en nuestro país. Se aleja de aquella ley de 1943 en el que era un beneficio a todos los trabajadores formales con menores a cargo, sin importar las condiciones habitacionales ni las características de los integrantes del hogar. Ahora se comenzaría a observar las características de los sujetos a través de un algoritmo. Por tanto se aborda la cuestión social como cuestión del sujeto, individualizando y responsabilizándolo por su situación.

“En las nuevas versiones de programas de transferencias condicionadas implementadas en América Latina a partir de la década de 1990 se busca lograr ciertos comportamientos por parte de los hogares, como asistencia al sistema educativo de los niños y niñas y cuidados de la salud de los niños, niñas y de las embarazadas.” (Plan de Equidad, p.33) Se confirma entonces que a partir de ese momento se comienza a exigir a los hogares un determinado comportamiento, que desde la perspectiva de quienes lo implementan es lo correcto, por tanto cargado también de un componente moralizante.

Como menciona Mariatti: “Este control individual, medido hogar por hogar, es el eje para el otorgamiento de la prestación y constituye un ejemplo claro de cómo se concreta la despolitización. Las carencias del hogar nada parecen tener que ver con la lucha de clases, con la tasa decreciente de lucro, ni con la contradicción capital/trabajo” (Mariatti, 2015: 131).

Por tanto, se puede decir que los cambios producidos en la última ley de Asignaciones Familiares confirman el proceso histórico en el que el neoliberalismo se ha ido instaurado en el país, por sobre los gobiernos de turnos. La izquierda uruguaya no ha hecho más que responder a los lineamientos seguidos por el resto de Latinoamérica en lo que refiere a los PTRC.

REFLEXIONES FINALES

A raíz de lo trabajado a lo largo de dicho documento podemos llegar a algunas conclusiones que nos aproximan al debate en torno a la continuidad y/o cambios en torno a los PTRC, y más específicamente de las AF con el ascenso del FA al gobierno.

Se pudo visualizar cómo Uruguay se posicionaba en un lugar de pionero y dentro de regímenes de bienestar universales hacia la década del 40, con respecto al resto de los países de América Latina. Destacándose por tener un modelo de crecimiento hacia adentro, con un Estado intervencionista, que mediaba y buscaba el consenso social entre quienes tenían los medios de producción y la clase obrera. Es en esta década en que surgen diversas políticas sociales que favorecían a los trabajadores, como lo fue las AF en 1943. Este período se caracterizó por su intervención en la regulación de la economía, apostando al avance de la ciudadanía a través de políticas sociales y un fuerte impulso de las organizaciones sindicales.

Posteriormente, como ocurre con la amplia mayoría de los países latinoamericanos, dependientes de las economías del resto del mundo, con la crisis del modelo ISI, surge un modelo alternativo que implica la apertura del mercado y el abandono del modelo proteccionista estatal.

Este modelo impulsado por instituciones financieras como el FMI, BID y BM promovían la opción pro-mercado, en el que el Estado es un actor más, encargado de garantizar el libre mercado.

En cuanto a las políticas sociales, son reducidas a atender las situaciones de pobreza, sujetas a la disciplina presupuestal. La pobreza es definida en términos de capital y/o capacidad de los sujetos de participar en el mercado.

La visión de la cuestión social en términos de efectos del capitalismo deja de tener sentido y comienza a visualizarse como problemas de los sujetos capaces o incapaces, o como es mencionado por el MIDES sujetos “vulnerables”.

Quienes pueden estar insertos en el mercado y su ingreso supere el tope indicado por el ICC, no necesitan de la intervención del Estado. Sólo quienes demuestren ser incapaces de satisfacer sus necesidades por su propia cuenta, son merecedores de la intervención tutelada del Estado.

Lentamente Uruguay fue abandonando aquel modelo batllista del Estado interventor, mediador entre las clases sociales para seguir las líneas neoliberales que promovían las agencias internacionales. Así se vio reflejado con la Ley de Reforma Monetaria y Cambiaria de 1959 y el Plan Nacional de Desarrollo aplicado en 1974, bajo el gobierno de facto.

Si bien, nuestro país contaba con una tradición de Estado proteccionista, paulatinamente fue cediendo y apropiándose de este nuevo modelo. Como ya se ha analizado la política social de Asignaciones Familiares y sus diversas transformaciones (las leyes 15.084 de 1980; 17.139 de 1999 y 17.758 de 2003), en ellas se ve reflejado este proceso. Las AF son creadas en el marco de un consenso entre patrones y empleados; para luego ir atravesando modificaciones que culminaron en una política focalizada en los “hogares en situación de vulnerabilidad” con la ley No. 18.227 que la convertía en AFAM-PE.

Esta última modificación de las AF nos permite observar cómo se fue despolitizando la cuestión social a lo largo del tiempo, en que ya no se trata de una política que refleje la dialéctica capital-trabajo sino que se convierte en una política individualista que se centra en cada sujeto, en sus ingresos, su situación habitacional, la composición de los integrantes del hogar y sus características. Responsabilizando al sujeto por su situación y teniendo que demostrar el grado de “vulnerabilidad”, por tanto merecedor de la ayuda del Estado.

Se puede afirmar que a pesar de que ascienda al gobierno un partido denominado de izquierda, se continuaron las mismas líneas de intervención en lo social que se promovían desde la década del 90. Reafirmando las mismas a través de la creación de un ministerio encargado de lo social que recoge en su seno diversas problemáticas sociales que provienen de naturalezas diversas,

poniendo en un mismo piso problemáticas que refieren a etnia, racial y/o de orientación sexual con la referida propiamente a los efectos del capitalismo.

Cabe destacar también que desde el discurso del FA, se hace referencia a su intervención en lo social como una innovación, pero como se observa a lo largo de este trabajo, se visualiza cómo este tipo de políticas responden a recomendaciones de agencias internacionales, que están siendo aplicadas en toda América Latina. No sólo en lo que refiere a las políticas de transferencias de rentas, sino también en la propia creación de un ministerio encargado de lo social.

Por tanto, no estamos frente a un ascenso del FA que implique un cambio en el modelo de protección social, sino frente a la continuidad de las políticas que se venían aplicando pero con un discurso que sostiene el “cambio” como bandera.

Es importante que desde el Trabajo Social se pueda observar de manera crítica el ámbito donde nos desenvolvemos, teniendo en cuenta que nuestro campo de intervención se ve afectado y en este caso (PTRC) reducido a la asignación de recursos a través de un algoritmo exacto que determina si un sujeto puede o no ser beneficiario de una política social. Nuestro pensar como profesionales queda descartado y nos limita al cumplimiento exacto de determinados requisitos.

El pensar en el sujeto como ciudadano con derechos que deben ser velados queda a un lado, para convertirse en un sujeto incapaz, que por su propia “vulnerabilidad” debe ser atendido por el Estado. Por lo que, el rol del Trabajo Social se limita a la determinación del grado de “vulnerabilidad”. Poder problematizar sobre nuestro rol, cuestionar y manifestar en la órbita pública lo que consideramos es un desafío al que demos responder.

BIBLIOGRAFÍA

- Antía, Florencia; Castillo, Marcelo; Fuentes, Guillermo y Midaglia, Carmen (2013): “La Renovación del Sistema de Protección Uruguayo: El desafío de superar la dualización” Revista Uruguaya de Ciencia Política Vol 22 N2-IPC. Montevideo, Uruguay.
- Baráibar, Ximena (2003): “Las paradojas de la focalización” Revista Ser Social 12. Rio de Janeiro, Brasil.
- Barba Solano Carlos (2008): “Reforma Social y Ciudadanía Social en América Latina durante los años noventas: Una perspectiva comparada”. CLACSO. Buenos Aires, Argentina.
----- (2004): “Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington”. Revista Espiral N° 31. Universidad de Guadalajara. México.
- Bucheli Marisa (1999): “Equidad en las Asignaciones Familiares en Uruguay” CEPAL. Montevideo, Uruguay.
- Caristo, Anna (2005): “Asignaciones Familiares en el Uruguay” Asesoría Económica y actuarial. Comentarios de Seguridad Social - N°8. Buenos Aires, Argentina.
- Filgueira, Fernando (1998): “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada” en: Roberts B. Ciudadanía y política social latinoamericana. FLACSO/SSRC. Costa Rica.
- Filgueira, Carlos y Filgueira, Fernando (1994): “El largo adiós al país modelo. Políticas Sociales y pobreza en el Uruguay”. Editorial Arca. Montevideo, Uruguay.
- Finch, Henri (2005): “La economía política del Uruguay contemporáneo: 1870-2000”. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.
- Franco, Rolando (1996): “Los paradigmas de la política social en América Latina”. Revista CEPAL No. 58. Santiago de Chile.
- Mariatti, Alejandro (2015): “Política Social y Despolitización” Maestría en Servicio Social. Montevideo, Uruguay.

- (2015): “La política activa de despolitización creciente. Un estudio concreto de los programas de transferencia de renta condicionada del ministerio de desarrollo social en Uruguay”. Revista Frontera N 8. Montevideo, Uruguay.
- (2016): “Los fundamentos de la política de inclusión socio-laboral en Uruguay (2005-2015)” Proyecto de doctorado.
- Melgar y Cancela (1985): “El Desarrollo Frustrado: 30 años de economía uruguaya 1955-1985”. CLAEH. Montevideo, Uruguay.
 - Midaglia, Carmen y Antía, Florencia (2007): “La Izquierda en el Gobierno: ¿Cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?”. Revista Uruguaya de Ciencia Política- N16-ICP. Montevideo.
 - Morales, Alberto Oscar (2003): “Fundamentos de la investigación documental y monografía”. En Manual para la Elaboración y presentación de la monografía. Universidad de Los Andes. Norelky Espinoza. Editorial Mérida. Venezuela.
 - Nahum, Benjamin (2002): “Manual de Historia del Uruguay. Tomo II: 1903-2000” Editorial Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.
 - Valencia Lomelí, Enrique (2008): “Las Transferencias Monetarias Condicionadas como política social en América Latina. Un balance: Aportes, límites y debates”. The Annual Reviews Sociology. Guadalajara, México.
 - Valles, Miguel (1997) “Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional.” Ed. Síntesis Madrid.
 - Vasilachis de Gialdino, Irene (2006): “Estrategias de investigación cualitativa” Barcelona Gedisa Editorial.
 - Vecinday, Laura (2003): “La reconfiguración del campo asistencial: el caso del plan de equidad de Uruguay”. Rev. Servicio Social. São Paulo, Brasil.

- Vigorito, Andrea (2005): “Asignaciones Familiares, distribución del ingreso y pobreza en el Uruguay. Un análisis para el período 2001-2004”. UNICEF. Montevideo, Uruguay.

FUENTES DOCUMENTALES

- MIDES/ Presidencia/ Plan de Equidad:
http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf
 Fecha de última consulta: 03/05/2017
- Ley N° 10.449: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/10449-1943>
 Fecha de última visita: 26/11/2016
- Ley N° 15.084: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/15084-1980/14>
 Fecha de última visita: 26/11/2016
- Ley N° 17.139: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17139-1999/6>
 Fecha de última visita: 26/11/2016
- Ley N° 17.758: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17758-2004/4>
 Fecha de última visita: 10/07/2017
- Ley N° 18.227:
https://www.bps.gub.uy/bps/file/3599/2/ley18227_asignaciones_familiares._reglamentacion.pdf
 Fecha de última visita: 10/07/2017
- MIDES/ Asignaciones Familiares:
http://www.mides.gub.uy/innovaportal/v/14546/3/innova.front/asignaciones_familiares
 Fecha de última visita: 16/02//2017