

**Universidad de la República**  
**Facultad de Ciencias Sociales**  
**Departamento de Trabajo Social**  
**Monografía Final de Grado**

**Políticas de Transferencia Económica dirigidas a la  
Infancia y a la Adolescencia.**

**Los distintos motivos que dieron origen a las prestaciones económicas:  
Asignación Familiar, AFAM-PE e IRPF.**

**Natalia Noemí Rodríguez Acosta**

**TUTORA: Pfa. Ximena Baráibar**

**Montevideo, Julio 2020.**

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	3
Antecedentes de Investigación.....	9
 <b>CAPÍTULO 1: PROCESO HISTÓRICO HACIA EL BIENESTAR DEL SIGLO XX</b>	
1.1. Cuestión Social.....	10
1.2. Estado de Bienestar y Políticas Sociales.....	11
1.3. Estados de Bienestar, Estados Neoliberales y Políticas Sociales en América Latina.....	15
1.4. Políticas Sociales.....	18
 <b>CAPÍTULO 2: POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS BAJO EL URUGUAY PROGRESISTA</b>	
2.1. Un breve recorrido del Estado de Bienestar Uruguayo.....	20
2.2. Programas implementados a partir del año 2005.....	21
2.3. Programas de Transferencia Económica.....	25
 <b>CAPÍTULO 3: PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y A LA ADOLESCENCIA</b>	
3.1. Infancia y Adolescencia en Uruguay.....	29
3.2. Programas de Transferencia Económica dirigidos a la infancia y a la adolescencia de forma directa e indirecta.....	30
3.2.1 Asignación Familiar.....	30
3.2.2. Asignación del Plan de Equidad.....	32

3.2.3. Impuesto a la Renta de la Persona Física.....	34
3.3. Algunos comentarios sobre las Políticas de Transferencia Económica.....	35
<b>REFLEXIONES FINALES.....</b>	<b>39</b>
Bibliografía.....	42
Fuentes Documentales.....	46

## Introducción

El presente documento constituye la monografía final de grado para acceder al título de Licenciada en Trabajo Social otorgado por la Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de la República. En la misma, se abordan algunas políticas sociales de Transferencia Económica dirigidas hacia la protección de la infancia y la adolescencia. Especialmente, este estudio se centrará en el análisis de tres políticas sociales como son, la Asignación Familiar (AF), la Asignación Familiar del Plan de Equidad (AFAM-PE), y el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), procurándose de este modo indagar en sus orígenes, los motivos de su implementación y cuál es la fundamentación de cada una de ellas.

En Uruguay a partir del año 2005 se produce la llegada de la izquierda al gobierno nacional por primera vez en la historia del país. El partido Frente Amplio (FA), con mayoría parlamentaria y bajo el lema “Uruguay Social” comienza a implementar una serie de leyes y políticas sociales a partir de la grave situación vivida como consecuencia de la crisis económica y social del año 2002. En relación a ello, este gobierno se comprometió en aquella oportunidad a “garantizar la cobertura de las necesidades básicas para toda la población y a la creación de condiciones que permitan el pleno desarrollo de la persona humana” (Frente Amplio, 2003).

Es por tal motivo que un tema prioritario para el nuevo gobierno fue el abordaje de la pobreza, ya que nuestro país presentaba una fuerte infantilización de la pobreza e indigencia (Filgueira, et al, 2014), impactando este fenómeno negativamente en el desarrollo de esta población, siendo necesaria por tal motivo su atención.

Un nuevo gobierno asume en el año 2005, este decreta mediante la Ley 17.869, la Emergencia Social (Art.1) en el país, como consecuencia de las dificultades existentes en la inserción social comprobada por los indicadores de pobreza e indigencia constatados por el Instituto Nacional de Estadística. Para esto se crea un Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (Art.2) teniendo una duración de al menos dos años con los siguientes programas: Plan Alimentario Nacional, Programa de Emergencia Sanitaria, Ingreso Ciudadano, Educación en contextos críticos, Empleo Transitorio, Programa Asentamientos precarios y Pensiones y Programa Alojamiento a las personas en situación de calle. El Ingreso Ciudadano se puede considerar el programa central del mismo. Este es una prestación no retributiva que no podría constituir garantía de obligaciones ni ser afectadas por retenciones (Art. 5). Esta transferencia monetaria tenía contrapartidas en cuanto a salud, y educación en niñas, niños y adolescentes (NNA) menores de 18 años (Art. 8).

Una vez culminado el PANES el cual tuvo una duración de dos años, se incorpora a la matriz social un nuevo Programa en 2008, el Plan de Equidad (PE), el cual quedó establecido de forma permanente. Se reformula el Ingreso Ciudadano, dando paso a las Asignación Familiar-Plan Equidad (AFAM-PE), una política de Transferencia Económica dirigida a familias con NNA a cargo.

Con relación a la evolución de la pobreza monetaria en la infancia en Uruguay durante los últimos treinta años, se puede apreciar (...) que comenzó a acentuarse la concentración de la pobreza en la infancia y a ensancharse la brecha entre grupos de edad (en perjuicio de niños, adolescentes y jóvenes) en el acceso al bienestar (De Armas, 2017).

Es en este marco, que se generan ciertos cambios en las políticas sociales dirigidas hacia los sectores más vulnerables los cuales producían un impacto especialmente en la infancia y adolescencia, comenzándose a tomar medidas en el mismo lineamiento que el resto de los países latinoamericanos con la finalidad de reducir los niveles de pobreza existentes. Estos hacían referencia a políticas de transferencias condicionadas las cuales consisten

(...) en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas (Cecchini y Madariaga, 2011).

Las políticas de Transferencias Económicas condicionadas se basan particularmente en otorgar una prestación económica a cambio de una exigencia de cumplimiento de derechos de las/os NNA, principalmente en el área salud, educación y nutricional, cesando tal prestación si no se da cumplimiento a ello.

La condicionalidad existente al recibir la Transferencia Económica puede ser visualizada como un incentivo para las familias para desarrollar diferentes conductas o de controlar o sancionar las conductas que no están acordes a las expectativas del programa (Rossel, Courtoisie, Marsiglia, 2014).

La AFAM-PE tiene como objetivo

(...) transferir recursos para reducir los niveles de pobreza e indigencia, y servir de “puente” entre la población vulnerable y los servicios básicos universales, de forma de mejorar el capital humano de estos sectores en el mediano y largo plazo (...) articulando

las políticas sociales con el eje asistencial (Ferreira, 2016).

Esta al igual que la Asignación Familiar (AF), incluye a algunos trabajadores formales, siempre y cuando integren hogares en situación de vulnerabilidad (Ley 18.227, Art.1), y además tiene la particularidad de incluir en su cobertura, a los hijos de las personas desocupadas o trabajadores informales permitiendo de este modo una mayor universalización de quienes reciben este tipo de prestación por parte del Estado, tendiendo al incremento del monto de la transferencia, lo que duplicaría a las AF (Bellomo, 2019).

En relación al monto de la transferencia, en el caso de la AFAM-PE se determina según la cantidad de beneficiarios y el nivel educativo que estén cursando, a través de una escala progresiva de valores (Ferreira, 2016).

La Asignación Familiar (AF) por otra parte, es una política de Transferencia Económica de forma directa que ya existía anteriormente desde el año 1943 regulada por la Ley 15.084. La misma está dirigida a los NNA de 0 a 17 años, teniendo la particularidad que está vinculada solamente al trabajo formal, a los jubilados y pensionistas del Banco de Previsión Social (BPS) (Bellomo, 2019).

A su vez, a partir del año 2007, se produce una reforma tributaria promulgándose la Ley 18.083, donde se establece la creación del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF). El mismo se descuenta a partir de 7 BPC correspondiente a \$29.079<sup>1</sup> (a valores de 2019) del salario nominal de una persona, aumentando el porcentaje de descuento según la escala salarial, con una lógica redistributiva teniendo el lema de quien gana más dinero, más debe pagar.

Este impuesto tiene un componente de protección a la infancia y a la adolescencia (Bellomo, 2019), al igual que la Asignación Familiar, aunque no se lo menciona habitualmente cuando se habla de transferencias públicas, aspecto que se desarrollará en el correr de esta monografía. La protección se da mediante la posibilidad de la realización de deducciones en el salario generando devoluciones a los contribuyentes que tengan hijos a cargo de 0 a 17 años. Esta deducción se encuentra enmarcada en una política pública con beneficio monetario dirigida a la infancia y a la adolescencia de forma indirecta. (Riella, Rijo, Urraburu, Vera, 2018). Estas deducciones se realizarían:

Por gastos de educación, alimentación, vivienda y salud no amparados por el FONASA,

---

<sup>1</sup> Extraído de: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/15618/2/2019---comunicado-r-02---valores-escalas-irpf-2019.pdf>

de hijos menores de edad a cargo del contribuyente 13 BPC (trece Bases de Prestaciones y Contribuciones) anuales por hijo. La presente deducción se duplicará en caso de hijos mayores o menores, legalmente declarados incapaces, así como aquellos que sufran discapacidades graves, de acuerdo a los criterios que establezca el Banco de Previsión Social. Idénticas deducciones se aplicarán en caso de personas bajo régimen de tutela y curatela (Ley 18.083, Art. 38, inciso D).

En función de lo anteriormente planteado, la pregunta que guía esta monografía es:

- ¿Cuáles fueron los orígenes y los motivos que dieron lugar a la implementación de las distintas prestaciones económicas, como Asignación Familiar, AFAM-PE, y el IRPF, dirigidas a la infancia y a la adolescencia en Uruguay?

Como objetivo general se plantea:

- Indagar en los orígenes y los motivos de la implementación de las políticas de Transferencia Económica, como Asignaciones Familiares, AFAM-PE y el IRPF, dirigidas a la infancia y la adolescencia en Uruguay.

Los objetivos específicos son:

- Contribuir a la visualización de los diferentes dispositivos de protección dirigidos hacia la infancia y la adolescencia como son AF, AFAM-PE e IRPF en el Uruguay.
- Caracterizar los contextos en los que surgen las AF, AFAM-PE y el IRPF.
- Comparar cuáles son las principales similitudes y diferencias en cuanto al tratamiento de las políticas dirigidas a la infancia, AF, AFAM-PE y el IRPF.
- Conocer las características de las poblaciones a las que van dirigidas las políticas AF, AFAM-PE y el IRPF.
- Explorar el aporte de las políticas de Transferencias Económicas mencionadas en la protección social de la infancia y la adolescencia del país.

La elección del tema de estudio surge principalmente a partir de un interés personal enmarcado en una experiencia laboral, llevada a cabo dentro de una Institución Pública la cual tiene como uno de sus objetivos principales velar por los derechos de los NNA de todo el país. En este ámbito se visualiza la existencia de derechos vulnerados en esta población surgiendo a partir de ello diversas interrogantes como son las siguientes: ¿hasta dónde protege el Estado?, ¿cómo protege?, ¿existen diferencias entre las infancias y las adolescencias a la hora de proteger?, ¿las políticas tienen condicionalidades?, ¿todas?, ¿por qué? y ¿para qué? Es en función de esto, que se fue focalizando la mirada en las políticas existentes para NNA, y específicamente las de Transferencia Económica implementadas en los últimos años por parte del Estado, las cuales han generado debates en varias esferas sociales y políticas por sus características y alcances.

Además, en cuanto a su repercusión, se visualiza que cuando se habla en la opinión pública sobre las Transferencias Económicas, suele asociarse exclusivamente a las AFAM-PE, lo que no ocurre de la misma manera con el resto de las Transferencias Económicas dirigidas a los NNA. Esta repercusión que tiene en el ámbito público se puede suponer se debe a las condicionalidades que se le realiza a esta política, sumándole que las demás (AF e IRPF) son de carácter contributivo.

Es por todo lo desarrollado hasta el momento que se considera relevante desde el ámbito académico estudiar estas tres políticas para poder generar conocimiento, desde el Trabajo Social sobre las diferencias que existen a la hora de implementar políticas de Transferencias Económicas dirigidas hacia la infancia y la adolescencia. Existen posturas y miradas diversas sobre este tipo de políticas y es por tal motivo que en esta investigación se buscará generar una mirada crítica a la hora de estudiar las mismas mostrando que el abanico de transferencias es más amplio que las AFAM-PE y AF.

En cuanto a la metodología utilizada la misma es de carácter cualitativa, caracterizada por su flexibilidad, permitiendo ello adaptar la metodología a las necesidades de la investigación. Tomando en cuenta los aportes de Valles (1999), se realizó una contextualización histórica sobre el tema a estudiar, ya que se considera un paso obligado a la hora del tratamiento epistemológico y metodológico.

Este diseño de investigación flexible y amplio (Batthyány y Cabrera, 2011) es el más adecuado ya que el objetivo principal de este estudio consiste en indagar sobre algunos aspectos de las políticas sociales de Transferencia Económica, explorando acerca de las mismas.



En cuanto a la técnica que se utilizó, es la investigación documental, la lectura o revisión de literatura y documentación (Valles, 1999). El autor realiza una clasificación de documentos que se pueden utilizar en la investigación, entre ellos están los textos escritos que se componen por documentos oficiales de las administraciones públicas: informes y estadísticas oficiales, la prensa escrita (periódicos y revistas), y los “papeles privados” (cartas, diarios, memorias, material biográfico o autobiográfico en general). También clasifica a los documentos visuales como, fotografías, pinturas, esculturas y arquitecturas (Valles, 1999).

Se consideran en esta investigación las fuentes secundarias, donde se incluyen datos elaborados por organismos públicos relativos a su actuación (Batthyány y Cabrera 2011), indagando en informes y publicaciones de MIDES, OPP, DGI, BPS, entre otros organismos. También se emplean investigaciones publicadas en revistas y libros que aborden la temática, además de las leyes que regulan los Programas a estudiar, como son la Ley N° 15.084, 17.869, 18.083 y la 18.227.

Después de esta introducción, el siguiente documento se organiza en cuatro puntos.

En el primer capítulo se realiza un breve recorrido histórico sobre los procesos de Bienestar Social a lo largo del Siglo XX. Los aspectos históricos a destacar son la cuestión social, los Estados de Bienestar y las Políticas Sociales implementadas en América Latina y sus principales características como la focalización, los aspectos contributivos y la universalidad surgidas como consecuencia de la crisis del Estado de Bienestar.

En el segundo capítulo de esta monografía se mencionan los cambios más importantes ocurridos a partir del año 2005 hasta principio del año 2020 en lo referido a los programas implementados por lo que se denominó el Uruguay Progresista.

En el tercer capítulo, se realiza una breve introducción a la situación de la infancia y la adolescencia en Uruguay desde finales del Siglo XX hasta la actualidad, luego se describen las tres Políticas de Transferencia Económica que se estudian en este documento como son la AF, la AFAM-PE y el IRPF, realizándose un análisis de sus principales lineamientos y características.

Por último, se reflexionará sobre lo desarrollado hasta el momento tomando en cuenta los objetivos planteados. A partir del análisis de las tres políticas estudiadas como son AF, AFAM-PE y el IRPF surgen nuevas interrogantes a ser estudiadas a futuro. Las cuáles serán planteadas finalizando esta monografía.

## **Antecedentes de Investigación**

A medida que se indaga sobre esta temática, se hallan investigaciones vinculadas a las AFAM-PE y las AF, sin embargo, no sucede de la misma manera en relación a las deducciones que se realizan al IRPF.

A partir de la búsqueda de investigaciones en la Facultad de Ciencias Sociales, y específicamente en el Departamento de Trabajo Social se han encontrado varias Monografías de Grado sobre las Asignaciones Familiares algunos de ellas se titulan, “Políticas de Transferencias de Renta Condicionada: El caso de las Asignaciones Familiares en Uruguay” (Fontoura, 2017), “Programas de transferencia de renta condicionada: enfoquémonos en la individualización” (Lago, 2015), “Asignaciones familiares en Uruguay como expresión de la cuestión social” (Camejo, 2015) y “Una mirada al nuevo sistema de asignaciones familiares hoy” (Fontoura, 2011).

Se encontraron también otros estudios e investigaciones llevados a cabo dentro de la Facultad de Ciencias Sociales que al igual que las anteriores refieren a las Asignaciones Familiares en sus dos modalidades como son, “La reconfiguración del campo asistencial. El caso del Plan de Equidad de Uruguay” (Vecinday, 2013). También se encontró el artículo “PPSS para niños/as y adolescentes: Asignaciones Familiares; Dualización y “combate a la pobreza” (Mariatti, 2014).

En cuanto a la comparación de las tres políticas que se estudian en esta monografía se encontraron documentos institucionales como son, “Políticas de Transferencias Monetarias a niñas, niños y adolescentes de hasta 17 años” (Bellomo, 2019) del Sistema de Indicadores de la Seguridad Social del Banco de Previsión Social, y “Transferencias monetarias dirigidas a niños/as y adolescentes: Su rol en la reducción de la indigencia, la pobreza y desigualdad de ingresos” (Riella, Rijo, Urraburu, Vera, 2018) del Equipo de Microsimulaciones y análisis estadístico, AGEV, OPP

## **CAPÍTULO 1: PROCESO HISTÓRICO HACIA EL BIENESTAR DEL SIGLO XX**

En este primer capítulo se realizará un recorrido histórico acerca de las Políticas Sociales, sus conceptos y principales características. Para ello, se abordará la Cuestión Social en la historia, y las respuestas surgidas a partir de los Estados de Bienestar tanto en los países desarrollados como en América Latina.

### **1.1 Cuestión social.**

La llamada cuestión social deviene del desarrollo del capitalismo. Si bien se puede afirmar que esta existía con anterioridad, Pastorini (1999) sostiene que Castel realiza una clara distinción en cuanto a la incapacidad de los sujetos para trabajar y la asistencia que se brindaba ante ello y la Cuestión Social propiamente dicha que tiene como punto de cristalización el pauperismo el cual no podía ser resuelto mediante la filantropía. La cuestión social surgió a comienzo del siglo XIX en Europa, a partir del proceso de pauperización, cuando se produce la toma de conciencia de las condiciones de vida que atravesaba la población hasta el momento (Castel, 1997).

La cuestión social no es otra cosa que la expresión del proceso de formación y desarrollo de la clase obrera y de su ingreso en el escenario político de la sociedad, exigiendo su reconocimiento como clase por parte del empresariado y del Estado. Es la manifestación, en el cotidiano de la vida social, de la contradicción entre el proletariado y la burguesía, la cual pasa a exigir otros tipos de intervención, más allá de la caridad y represión (Iamamoto, en Pastorini, 1999).

A partir del proceso que se produjo en Europa principalmente, con el éxodo del campo a la ciudad en busca de empleo y de un mejor vivir, comienza a profundizarse el pauperismo. La ciudad se vuelve pequeña para albergar a tanta población, y las fábricas eran insuficientes para tanta mano de obra. Ello llevó a la ocupación de las personas más calificadas dejando por fuera a muchos sujetos, produciéndose la aporía de que a medida que aumentaba la riqueza, lo hacía también la pobreza extrema y la desocupación.

Durante mucho tiempo una de las situaciones más indignas, inseguras y miserables era ser salariado. Esto sucedía cuando uno no era nada y no tenía nada para intercambiar, salvo la fuerza de sus brazos. Sin embargo, en la década de 1960 el salariado se convierte en la matriz básica de la “sociedad salarial” moderna (Castel, 1997), pasando el empleo a tomar centralidad

en la misma.

Castel (1997) considera al trabajo como un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social, existiendo correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo, en la participación, en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que “cubren” a un individuo ante los riesgos de la existencia. Por tanto, la desocupación o el desempleo es más que el no tener un trabajo y no estar inserto en el mercado laboral, es estar desafiado de la protección social, es el no estar integrado, convirtiéndose esto en un problema social, en una expresión de la cuestión social.

Tomando los aportes de Grassi (2006), la cuestión social se visualiza en diferentes manifestaciones presentadas por ejemplo como problemas sociales como es el desempleo masivo. Frente a esta situación fue necesaria la promoción de respuestas, comenzando el Estado a tomar protagonismo. Pastorini (1997) afirma que es necesario que las mismas no beneficien a la acumulación del capital, generando junto con la sociedad civil mediaciones de concesión y conquista. Para dar solución a estos problemas se puso en marcha en los países occidentales un sistema de solidaridad social que aspiró a corregir las injusticias del “capitalismo espontáneo” surgiendo de este modo el Estado de Bienestar (Collazos, 2007).

## **1.2 Estado de Bienestar y Políticas Sociales.**

Baráibar (2005) afirma que en la segunda posguerra se produce un consenso político entre las clases sociales y los partidos políticos preparando una economía mixta y un sistema de bienestar basado en dos doctrinas fundamentales, la Keynesiana y la Beveridiana que apostaba a la creación de un nuevo sistema de seguridad social. Los países que tuvieron un capitalismo democrático eligieron la doctrina del Keynesianismo basado en las formulaciones de Jhon Maynard Keynes, teniendo como objetivo básico el pleno empleo y el consumo, considerando que este generaría un gran impacto en las economías deprimidas.

A esta postura Keynesiana se le suma la aparición de un Estado más protagonista en cuanto a la protección social mediante el llamado Estado de Bienestar, Estado Social o Estado Benefactor. De esta forma, este asume el compromiso y la responsabilidad de garantizar la protección social para los ciudadanos (Gosta Esping Andersen, 1990). Si bien el Estado de Bienestar tuvo sus orígenes en el siglo XIX, su apogeo ocurre entre los años 1945 y 1975, cuando los gobiernos capitalistas Occidentales estaban convencidos de que la vuelta a una economía de libre mercado era impensable (Baráibar, 2005).

La respuesta de este Estado para paliar las consecuencias de la Gran Depresión se expresó en un conjunto de políticas públicas con una orientación distributiva y protectora del sector trabajo basada en determinados principios y valores. Lo primero que propuso fue la desmercantilización de diversas actividades, ya que los servicios debían ser libres y universales para toda la población en calidad de ciudadanos. A esto se le sumó un mantenimiento de un nivel mínimo de calidad de vida, a través de una legislación específica para las personas que se encontraran en situación de enfermedad, desempleo o retiro por vejez, abocándose así a la redistribución en la población trabajadora, para que todos tengan un piso de necesidades básicas satisfechas (Baráibar, 2005).

El Estado de Bienestar en sí y con sus diferentes variantes,

(...) representó un esfuerzo de reconstrucción económica, moral y política. En lo económico, se apartó de las ortodoxias de los mecanismos de mercado y apuntó a la ampliación del nivel de ingresos y de la seguridad laboral como derechos de la ciudadanía. En lo moral, promovió las ideas de justicia social, solidaridad y universalismo. En lo político, formó parte de un proyecto de construcción nacional que procuraba reafirmar la democracia liberal contra los peligros gemelos del fascismo y del comunismo (Collazos, 2007).

El desarrollo de los Estados de Bienestar fue un acto político los cuales han seguido diferentes caminos debido a que las democracias no tenían perspectivas y objetivos bien delimitados (Montagut, 2000). Los Estados de Bienestar por un lado desmercantizaron el acceso de la población al bienestar sin depender el lugar que ocupa la persona en el mercado laboral ni su capacidad de compra. También desfamiliarizan el paso al bienestar ya que no depende el alcance de los beneficios, servicios y transferencias a la pertenencia a una familia en particular. Los Estados de Bienestar regulan y afectan ciertos aspectos del comportamiento de los agentes de mercado y de los integrantes familiares. Pero la desmercantilización y desfamiliarización se da en diversos grados, dependiendo del tipo de régimen que se trate (Filgueira, 2013).

Al aplicar los instrumentos de cobertura social a un número cada vez mayor de ciudadanos, y a una variedad de riesgos y desgracias, el Estado de Bienestar moderno desarrolló decisivamente en la sociedad la capacidad de tratar a todos sus miembros de manera igualitaria. Lo hizo, no tanto distribuyendo la riqueza, sino más bien los costes de riesgo y el infortunio (Montagut, 2000).

En el Estado de Bienestar se puede destacar que las políticas sociales fueron un factor determinante a la hora de generar bienestar. Si bien existen desde antes, es en éste Estado que se da su máxima expresión, pasando este último a ser una institución preocupada por la producción y distribución de bienestar social (Esping-Andersen, 1990).

Esping-Andersen (1990) plantea los Regímenes de Bienestar y los diferencia en tres, dependiendo el ordenamiento que se le da a la Familia, al Estado y al Mercado. En primer lugar, el autor menciona al Estado de Bienestar “Liberal”, en donde su principal interés es la intervención con las personas que no tienen los medios suficientes para subsistir. En este caso, se otorgan transferencias universales modestas, así como también planes de seguros sociales. Este Estado está basado en normas tradicionales y liberales de la ética del trabajo. Las reglas para acceder a estos derechos son estrictas generando en su mayoría cierto grado de estigmatización. En este régimen, el Estado estimula al mercado dando subsidios a planes privados de protección social. Las consecuencias del régimen de bienestar “Liberal” son según este autor, la minimización de los procesos de desmercantilización, lo cual limita el alcance de los derechos sociales construyendo un orden de estratificación (Esping-Andersen, 1990).

El segundo régimen de bienestar que menciona es el conservador y corporativista, priorizando en este la mercantilización y la eficacia del mercado, predominando la conservación de la distinción de status donde los derechos se vincularon principalmente al status y a la clase social. Este régimen desplaza al mercado como proveedor de bienestar social, estando el Estado enfocado en profundizar las diferencias de status que existía, no pudiéndose entonces hablar aquí de redistribución en el Estado de Bienestar. El Estado intervendría cuando se compruebe que se acabó la capacidad de la familia de hacer frente a los riesgos sociales. En este tipo de Estado la mujer que no trabajaba, estaba excluida de la seguridad social, pero el conservadurismo buscaba mantener a la familia tradicional (Esping-Andersen, 1990).

El tercer régimen de bienestar que menciona el autor es el más reducido, llamándolo el régimen “socialdemócrata”. Este se caracteriza por el principio de universalismo y desmercantilización de los derechos sociales, buscando promover una igualdad en los estándares más elevados, lo que implicó que los servicios y prestaciones ascendieran hasta unos niveles equiparables y que la igualdad garantizara a los obreros la completa participación en la calidad de los derechos disfrutados por los más pudientes (Esping-Andersen, 1990). La política de emancipación del régimen socialdemócrata se dirige tanto al mercado como a la familia tradicional, buscando socializar los costes de la familia, garantizar el pleno empleo y que el derecho al trabajo sea tan importante como el derecho a la protección de los ingresos, a

diferencia de los regímenes mencionados anteriormente los cuales no protegían el pleno empleo.

Por primera vez en la historia se había formado una economía mundial universal integrada trascendiendo su funcionamiento las fronteras de los Estados, esto se produjo en los años dorados entre 1945 y 1973, también llamados los “treinta años gloriosos” donde hubo una gran recuperación de la guerra, y una mejora notable en los países capitalistas desarrollados en que el crecimiento económico parecía ser de ámbito mundial (Hobsbawm, 1998), el sistema productivo se globalizó, tanto así que las industrias con uso intensivo de trabajo emigraban de países con salarios altos a otros más bajos, países de la periferia principalmente.

Pero los años 70 dieron paso al cambio en el funcionamiento de las industrias, pasando de la producción en masa a redes de empresas con industrias caseras hasta modestas fábricas. Como consecuencia se redujo el empleo en forma considerable y el capitalismo comenzó a desequilibrarse, los problemas más visibles fueron el desempleo masivo estructural, graves depresiones cíclicas y el enfrentamiento entre los mendigos y las clases acomodadas. La evolución del mercado de trabajo generó una brecha salarial, inseguridad y falta de reconocimiento de beneficios sociales (Baraibar, 2005).

En las décadas de crisis la desigualdad creció en los países de las “economías desarrolladas de mercado”. Aumentaron los extremos de pobreza y riqueza, como los países capitalistas ricos eran más ricos que nunca y sus habitantes, estaban protegidos por los generosos sistemas de bienestar y seguridad social de la edad de oro, hubo menos malestar social, pero las haciendas gubernamentales se veían agobiadas por los grandes gastos sociales, que aumentaron con mayor rapidez que los ingresos estatales en economías cuyo crecimiento era más lento que en 1973. Casi ninguno de los gobiernos logró reducir, o mantener controlada, la gran proporción del gasto público destinada a estos fines (Hobsbawm, 1998).

Con esta situación sumado a la inflación de los países desarrollados se produce el declive de la edad de oro dando paso a los Estados liberales, generándose la crisis de los Estados de Bienestar alrededor de los años ochenta y noventa. De este modo, se va de un intervencionismo del Estado a la mercantilización de lo público, pasando a ser cuestionado en su rol, produciéndose algunas transformaciones. Esta situación dio lugar a que los pensadores de los países desarrollados insistieran en que estos cambios se debían llevar a cabo también en los países periféricos en vías de desarrollo. Como estos últimos iban acrecentando la deuda pública y además afrontaban una crisis, dio lugar en los años ochenta a un cambio político

resumiéndose en las propuestas del llamado “Consenso de Washington” (Baraibar, 2005), la cual será explicada a continuación.

### **1.3 Estados de Bienestar, Estados Neoliberales y Políticas Sociales en América Latina.**

En la mayoría de los países de América Latina se impusieron políticas económicas y sociales hegemónicas del “Consenso de Washington” (Baraibar, 2005). Este supuso cuestionar los Estados de Bienestar en América Latina que entre los años 1950 y 1960 adoptaron un nuevo modelo de desarrollo económico, denominado ISI (Modelo de Industrialización por sustitución de Importaciones). Este modelo tenía como principal interés sustituir los bienes importados por bienes nacionales. Los gobiernos Latinoamericanos tomaron medidas en defensa del mercado interno frente a los efectos de la crisis en el mercado internacional, el cual se basaban en controlar y restringir las importaciones, la elevación del tipo de cambio comprando o financiando los excedentes, para estimular la actividad interna (Taveres, 1969).

El modelo ISI se produce en una época caracterizada por el “modelo de Bienestar” en América Latina, semejante al Estado de Bienestar Europeo y luego de las reformas sociales y económicas se ha parecido aún más al modelo anglosajón. Aunque para Barba Solano (2007), esto es bastante reduccionista ya que en la región no se han alcanzado algunos logros que, si se dieron en Europa como los que se relacionan con los niveles de salarización, no han prevalecido las democracias por mucho tiempo (salvo excepciones), no se han garantizados todos los derechos civiles y políticos o se han universalizados los derechos sociales para toda la población.

A pesar de esto último, también el autor cree que es pertinente explicitar a los “regímenes de bienestar”, es en esta época que se produce la expansión de las políticas sociales en América Latina y de los sistemas de prestaciones sociales, aunque en general las instituciones del seguro social se caracterizaron por ser regresivas. Eran familiaristas al grado de defender el papel del hombre como proveedor y portador de derechos para la familia a través del empleo formal y a la mujer como responsable del bienestar de la familia (Barba Solano, 2007).

La región se caracterizó por tener tres tipos de regímenes de bienestar bajo el paradigma de seguro social, estos fueron los universalistas, los duales y los excluyentes. Los primeros, son los más parecidos al régimen europeo conservador, este vinculaba la protección social al mercado laboral formal y a las organizaciones de clase obrera. En estos regímenes se daba un



alto índice del gasto social, la mayor cobertura del seguro social, menores niveles de pobreza, los indicadores más bajos en materia de precariedad laboral y subempleo, entre otros. Uruguay fue uno de los países que se encontraba dentro de este tipo de régimen universalista, generando nuevas políticas de bienestar como por ejemplo la Asignación Familiar Contributiva. Los regímenes duales se distinguían por el descenso del gasto social de cobertura de seguridad social, de los servicios educativos y de salud preventiva, y del grado de desmercantilización del bienestar social. A su vez, los sistemas de protección social eran regresivos y tenían alto grado de informalidad en los mercados laborales. Por último, los regímenes excluyentes dejaban por fuera de la protección social a la mayoría de la población (Barba Solano, 2007).

El modelo ISI que se desarrolló en esta época sostuvo cierto nivel de crecimiento económico en un principio, en su segunda etapa de implementación se cuestionó al Estado debido a que los beneficios de este aumento no se reflejaban en la población latinoamericana siendo lento (Martínez y Soto, 2012). Estas políticas proteccionistas, como el ISI y lo que esta significaba fueron uno de los componentes que llevaron a un desequilibrio macroeconómico en los años 80, demostrando que este modelo se estaba agotando, produciéndose un aumento de la deuda externa latinoamericana, lo cual trajo como resultado que en la década de 1980 se entrara en recesión. Aquella década representa para América Latina una época caracterizada por el estancamiento, alcanzando la deuda externa niveles récord por el aumento del precio del dólar en Estados Unidos debido a la alta inflación producida por la crisis del petróleo (Martínez y Soto, 2012).

En 1989 el Instituto Internacional de Economía realizó una conferencia en donde se presentó un resumen de las reformas que se debían llevar a cabo según Washington para que se restablezca el crecimiento económico en América Latina. Participaron representantes de organismos internacionales llegando a un acuerdo en donde se establecían diez propuestas, de allí devino el “Consenso de Washington” (Martínez y Soto 2012). Esta etapa marca el inicio de un nuevo modelo de libre mercado y apertura externa en la región tomándose una serie de medidas sociales y económicas para aumentar el potencial productivo de Latinoamérica retirando al Estado de las áreas productivas y tomando el mercado un rol más activo (Filgueira, 2013).

A inicios de los años noventa un corpus de ideas devino hegemónico para la mayoría de los Estados latinoamericanos: el Consenso de Washington sostuvo, entre otros, que el logro de buenos resultados económicos requería la liberalización comercial, la estabilidad macroeconómica y la correcta fijación de precios (Duarte, 2002).

El Estado se contrajo por tanto en su rol social, regulatorio y empresarial, lo que trajo consigo un cambio radical en la manera de entender la política social y más en general el rol del Estado en la cuestión social. Se privatizó parte de la provisión del bienestar, se redujo el gasto público social tanto en términos per cápita como en relación al gasto público total, y se promovió la descentralización (Filgueira, 2013).

Las nuevas políticas sociales en su mayoría fueron focalizadas exclusivamente en el combate a la pobreza implementando políticas de desregulación y flexibilización contractual con la tendencia a reducir los costos salariales y precarización, existiendo un alto índice de desempleo el cual favoreció al trabajo informal y el cuentapropismo (Filgueira, 2013).

Las políticas llevadas a cabo por los gobiernos neoliberales bajo la presunción de los acuerdos en base al “Consenso de Washington” provocaron un gran descontento lo cual llevó a hablar de un agotamiento del modelo Neoliberal hacia finales del siglo XX y principios del XXI, trayendo consigo una serie de crisis, sociales y económicas (Papa, 2004).

Este agotamiento dio lugar a que en América Latina se produjera una ola de gobiernos de izquierdas, llamados “progresistas”, llegando al poder como gobiernos nacionales. La izquierda latinoamericana intentó «cambiar las estructuras» de un sistema que se entendía socialmente injusto, el cual llevó a una reforma estructural en cada Estado (Papa, 2004). Se inauguró así un ciclo político peculiar que se denominó “un giro a la izquierda” (Midaglia, Barba y Valencia, 2018).

De esta manera, las deslegitimadas instituciones estatales pasaron a convertirse en agentes estratégicos con capacidades, entre otras, de establecer control al capital financiero, asegurar dosis de inversión pública y privada, y simultáneamente corregir los negativos saldos sociales provenientes del legado histórico regional, y agudizados por las reformas económicas de la década de 1990 (Midaglia, Barba y Valencia, 2018).

Los partidos de izquierda y centroizquierda apoyaron y tramitaron las reivindicaciones sociales de la época. De esta manera, el Estado se restituye asumiendo un rol activo en diversas áreas de políticas sociales, incurriendo en la mejora de los indicadores sociales de América Latina (Midaglia, Barba y Valencia, 2018).

## 1.4 Políticas Sociales

Las políticas sociales son un conjunto de decisiones que crean derechos y obligaciones en diferentes áreas como son la Salud, Vivienda, Seguridad Social, Promoción Social, Asistencia Social entre otras (Rozas y Fernández, 1988).

Existen tres grandes criterios a partir de los cuáles se determinan los sujetos de derecho en materia de prestaciones sociales garantizadas por el Estado: necesidad, contribución y ciudadanía. El primero se vincula con las herramientas focalizadas, el segundo con los modelos contributivos en base al salario de los trabajadores formales, y el tercero con modelos universales no-contributivos (Filgueira, 2013).

En cuanto a la focalización de las políticas sociales existen varias posturas. Algunos la consideran como una virtud de la eficiencia y eficacia hacia el combate a la desigualdad y a la pobreza, utilizando los recursos escasos en la población más necesitada. Desde esta perspectiva el Estado asigna recursos cuando la persona no logra obtenerlos por medio del mercado, aplicando la subsidiariedad respecto a este. El problema es que cuando se define quién debe acceder a la política según algún criterio (ingresos, NBI, desempleo, número de hijos, madre soltera, etc.), puede llevar a un desincentivo a superar ya que de hacerlo se perderá o accederá a la prestación (Filgueira, 2013).

Por otra parte, se encuentran las políticas Sociales Contributivas, las cuales se diferencian de las focalizadas. Según Filgueira (2013):

(...) los modelos de aseguramiento han sido construidos en buena parte de la región a partir de modalidades contributivas, administradas en general por el Estado, pero en donde también es posible delegar dicha administración en actores privados. El Estado obliga a los trabajadores formales y empresarios a aportar a su aseguramiento.

Filgueira (2013) entiende que la defensa del rol del Estado como financiador, regulador y/o proveedor directo de aseguramientos deriva de las fallas de mercado. Este tipo de política, tomando los aportes de Castel (2010) va dejando por fuera a cierta parte de la población que hace frente a los avatares de la existencia, o sea a los riesgos sociales, sin las seguridades que brinda la sociedad salarial, quedando desprotegida o amenazada de la invalidación social.

Los sistemas Universales o el Universalismo en cambio llevarían a cabo una verdadera redistribución de la riqueza generando igualdad ya que no produce diferencias en cuanto al acceso a la prestación o servicios, así como tampoco dilemas en cuanto a la formalidad e

informalidad del trabajo. Su principal problema de aplicación en las sociedades es por su alto costo, ya que los sistemas universales son muy caros (Filgueira, 2013).

Las políticas Sociales llevadas a cabo en el Siglo XXI son producto de los procesos históricos que se han mencionado a lo largo de este capítulo y a las diferencias existentes en cuanto a su clasificación. Uruguay no estuvo exento a esto y fue partícipe de todos estos cambios. En nuestro país, en el año 2005, luego de afrontar una fuerte crisis surgida a partir del año 2000, junto con Paraguay y Argentina (Midaglia, Barba y Valencia, 2018), se produce la llegada de un gobierno de izquierda por primera vez en la historia con mayoría parlamentaria y bajo el lema “Uruguay Social” el cual comienza a implementar una serie de leyes y políticas sociales desarrollándose las mismas en el capítulo siguiente.

## **CAPÍTULO 2: POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS BAJO EL URUGUAY PROGRESISTA.**

En este capítulo, se realiza un breve recorrido histórico sobre el Estado de Bienestar Uruguayo y las Políticas Sociales implementadas a partir del primer gobierno del Frente Amplio en el año (2005-2010), poniendo especial atención en los Programas de Transferencias Económicas (AFAM del Plan de Equidad e IRPF). Sumado a esto, se analizará la política de Asignación Familiar creada en el año 1943 para de este modo poder comprender estas tres políticas teniendo como focalización la pobreza apreciando sus similitudes y diferencias.

### **2.1 Un breve recorrido del Estado de Bienestar Uruguayo.**

Cuando se analiza la conformación del Estado de Bienestar en el Uruguay, se aprecian dos momentos relevantes en el Siglo XX, en primer lugar, el ascenso de José Batlle y Ordóñez a la presidencia de la república y luego en la segunda mitad del siglo el período Neobatllista con Luis Batlle Berres.

A las presidencias de Batlle y Ordóñez se les asocia la construcción de un Estado interventor y social en materia de Políticas Sociales. El mismo estaba fundado en cuatro pilares. El primero es la Asistencia Pública, le sigue la Instrucción Pública, las Leyes del Mercado Laboral y por último la Política sobre el retiro de la fuerza de trabajo (Filgueira y Filgueira, 1994).

En la segunda etapa del Estado de Bienestar con Luis Batlle Berres en la presidencia, Uruguay fue reconocido por su desarrollo en materia de protección social de la población, y por las medidas tomadas creando un Estado de asistencia, proveedor anticipándose a las demandas planteadas. Su gobierno retoma a su vez la matriz Batllista en cuanto a políticas sociales, iniciándose así la etapa del “Uruguay Feliz” que, por la excelente situación con el mercado internacional, alcanzó un estado de madurez y privilegio, tornándose un protector de los más débiles. Pero la intención de imponer un Estado Social parecido al europeo no tuvo el éxito esperado por diferentes razones, como la débil base económica de la sociedad uruguaya y una ineficiente industria que lograba atender únicamente las necesidades del mercado interno (Filgueira y Filgueira, 1994). De igual manera, el país optó por un paradigma universalista en cuanto a su régimen, lo que significó que la protección social estuviese vinculada al mercado de trabajo formal y a las organizaciones de la clase obrera (Barba Solano, 2007).

Un elemento principal en esta estructura fue la creación de los Consejos de Salarios bajo la Ley 10.449. La misma tenía una disposición vinculada a la remuneración del trabajo creando el sistema de Asignación Familiar, un beneficio que les correspondía a las familias que tuvieran hijos a cargo hasta los 14 años de edad, el cual se podía extender si seguía en el ámbito educativo (Colafranceschi y Vigorito, 2013)

## **2.2 Programas implementados a partir del año 2005**

Como se mencionó en el capítulo anterior, Uruguay comienza el Siglo XXI con un gran cambio en lo que respecta al gobierno nacional, ya que por primera vez en su historia asume un gobierno de izquierda en una época donde aún se sufrían las múltiples consecuencias de la ya nombrada crisis del año 2002 (Midaglia y Antía, 2007). Como consecuencia de la misma, las cifras en el año 2004 mostraron que un tercio de la población se encontraba en situación de pobreza, un millón de ciudadanos tenían problemas de empleo, casi la mitad de la población económicamente activa no tenía cobertura de seguridad social y había trescientos mil uruguayos sin cobertura de salud (Leavy, 2013). Para el año 2005 en nuestro país la tasa de informalidad masculina, por ejemplo, había aumentado de 29% a 36.6%, mientras la femenina tuvo un aumento leve de un 38, 5% a 38.8% (Amarante y Espino, 2009).

También la crisis anteriormente mencionada dejó importantes secuelas en cuanto a los niveles de pobreza en el país, ya que en el año 2004 la indigencia o pobreza extrema era del 5% y los recursos que se destinaban para las políticas públicas en general, eran entre un 20 y 25% del PBI. En cuanto a la pobreza monetaria, existía una proporción significativa de NNA que se encontraban en esta situación, alcanzando en el año 2005 valores similares a los de los años 90, teniendo en cuenta que entre 1986 y 1992 fueron los años donde se produjo un mayor ensanchamiento de la pobreza en la infancia y la adolescencia (De Armas, 2017).

El Frente Amplio comienza su campaña electoral apostando a la realización de diversos cambios en materia de políticas sociales, con una postura más Universalista articulada con ejes focalizados, buscando como principal objetivo la integración social de los diferentes sectores bajo el lema “Uruguay Social” (Midaglia y Antía, 2007).

Este lema procuró otorgar un mayor protagonismo a la agenda social realizando diversas reformas en distintos sectores como son en el área laboral regulando las relaciones laborales convocando nuevamente a los Consejos de Salarios, la Asistencia a la Pobreza llevando a cabo el Plan de Emergencia y luego el Plan de Equidad, la reforma en la Salud

creando el Sistema Nacional Integrado de Salud, entre otras reformas (Midaglia y Antía, 2011).

Cuando el Frente Amplio asumió el gobierno contó con una gran deuda pública heredada de las acciones neoliberales implementadas en los años 90 y la crisis producida en el año 2002, además de una estructura rígida del Gasto Público Social (GPS), no existiendo un proyecto político que lleve a la inversión en el sistema de bienestar que fuese en consonancia a la estructura de riesgo social y a los parámetros de integración social (Midaglia y Antía, 2007).

El gobierno tuvo como meta la reducción de la pobreza siendo la pobreza infantil una parte de la misma, por lo tanto, se puede decir que ello se traduciría también en la disminución de la pobreza infantil, la cual hasta el año 2017 afectaba alrededor de 160.000 NNA (De Armas, 2017).

Midaglia y Antía (2007), sostienen que este nuevo gobierno progresista llevó a cabo tres líneas de conducción política replanteando de este modo el sistema de protección social y de bienestar social, a través de políticas restauradoras, una serie de prestaciones reformadas e innovadoras.

En cuanto a su clasificación, las autoras plantean que las medidas restauradoras se produjeron principalmente en el ámbito laboral con el restablecimiento de los Consejos de Salarios. Con respecto a las políticas reformadoras se fueron dando de forma cautelosa, principalmente en la educación pública y la seguridad social. Las medidas innovadoras estuvieron centradas en diferentes áreas sociales, pero principalmente en la pobreza y en la vulnerabilidad creándose en función de ello un Plan de Emergencia el cual se traduciría posteriormente en un Plan de Equidad, y la creación de un Ministerio encargado de coordinar, instrumentar y monitorear los programas mencionados, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Otras dos políticas innovadoras fundamentales fueron las reformas en el ámbito la Salud y en la esfera tributaria a partir de la creación del IRPF (Midaglia y Antía, 2007).

Midaglia (2012) sostiene que la llegada del nuevo gobierno al inicio de siglo, comenzó con una promoción de paquetes específicos de protecciones. En este marco el 31 de marzo del año 2005 se crea el Ministerio de Desarrollo Social bajo la Ley 17.866, reglamentada por el Decreto 260/005 (MIDES, s/f). En el artículo 9 se especifica que el MIDES tiene 13 competencias<sup>2</sup>, agrupando según los aportes de Baráibar (2018) en 4 esferas. En la primera de

---

<sup>2</sup>Artículo 9º.- Al Ministerio de Desarrollo Social le compete: A) Asesorar al Poder Ejecutivo y proponer las políticas nacionales en las materias de su competencia.

B) Sin perjuicio de las competencias de otros Ministerios y organismos formular, ejecutar, supervisar,

ellas, se pone en marcha el PANES, en la segunda se encuentran la gestión de políticas y planes en áreas específicas, en la tercera se halla la articulación y coordinación de la oferta pública social y por último en la cuarta esfera la organización y gestión de un sistema de información de la oferta pública social.

Siguiendo con lo expresado por Baráibar (2018), se producen tres marcos generales en cuanto a la implementación del gobierno bajo la órbita del MIDES. El primero, coincide con la esfera inicial de las competencias mencionadas anteriormente, la creación e implementación del PANES entre el 2005 y 2007 bajo la Ley 17.869. Esta Ley declaraba la emergencia social como consecuencia de las dificultades que se afrontaban para la inserción social, demostrada por los indicadores de indigencia y pobreza que mostraba el Instituto Nacional de Estadística (INE) (Ley 17.869, Art 1).

El PANES tuvo como objetivo el avance hacia una sociedad más justa y equitativa atendiendo la extrema pobreza e indigencia (Baráibar, 2018). Este Plan estaba compuesto por los siguientes programas: Plan Alimentario Nacional, Programa de Emergencia Sanitaria, Ingreso Ciudadano, Educación en contextos críticos, Empleo Transitorio, Programa

---

coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general.

C) Coordinar las acciones, planes y programas intersectoriales, implementados por el Poder Ejecutivo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales a la alimentación, a la educación, a la salud, a la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo, a la seguridad social y a la no discriminación.

D) Diseñar, organizar y operar un sistema de información social con indicadores relevantes sobre los grupos poblacionales en situaciones de vulnerabilidad, que permita una adecuada focalización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales.

E) Diseñar, organizar y administrar un sistema de identificación, selección y registro único de los núcleos familiares o individuos habilitados para acceder a los programas sociales, sujeto a criterios de objetividad, transparencia, selectividad, temporalidad, y respetando el derecho a la privacidad en los datos que así lo requieran.

F) Implementar, ejecutar y coordinar Programas de Atención a la Emergencia Social, mediante la cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza, buscando el mejoramiento de sus condiciones de vida y su integración social.

G) Proporcionar información y asesoramiento sobre los programas disponibles para quienes se encuentran en situación de indigencia o extrema pobreza.

H) Coordinar con los Gobiernos Departamentales, la ejecución de sus cometidos.

I) Sin perjuicio, en cuanto corresponda, de las competencias del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Ministerio de Relaciones Exteriores, atender los asuntos internacionales referidos al desarrollo social, así como la celebración y complementación de convenios bilaterales y multilaterales de cooperación con instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras.

J) La regulación, promoción, seguimiento y monitoreo de las actividades de las entidades estatales que actúan en materia de juventud, mujer, adultos mayores y discapacitados, en cuanto corresponda.

K) Fiscalizar, con carácter preceptivo, a toda institución privada con la que ejecute programas sociales bajo la modalidad de convenios, en cuanto al cumplimiento efectivo de los mismos.

L) Cumplir todos los cometidos que las distintas normas establecieron de cargo de los Institutos que por esta ley se trasladan a su órbita de competencia, pudiendo ejercer todas las facultades determinadas en los mismos, por lo que todas las remisiones efectuadas en dicha normativa a los referidos Institutos, deberán entenderse efectuada al Ministerio de Desarrollo Social.

LL) Establecer ámbitos de coordinación y asesoramiento con la sociedad civil involucrada en los objetivos del Ministerio de Desarrollo Social.



Asentamientos precarios y Pensiones y Programa Alojamiento a las personas en situación de calle. El Ingreso Ciudadano (IC) se puede considerar el programa central del mismo. Este era una prestación no retributiva que no podría constituir garantía de obligaciones ni ser afectadas por retenciones (Ley 17.869, Art. 5). El mismo además tenía contrapartidas en cuanto a salud, y educación en NNA menores de 18 años (Art. 8).

El PANES tuvo una duración de dos años. En 2007 se dio por terminado surgiendo en el marco del Consejo Nacional de Políticas Sociales uno nuevo llamado Plan de Equidad (PE) implementado a partir del año 2008 (Baráibar, 2018).

El Plan de Equidad es una iniciativa de mediano y largo plazo, que (...) pretende revisar y adecuar el esquema de protección vigente a los nuevos problemas sociales, propiciando la generación de un sistema renovado de bienestar y asistencia social articulado en diversos componentes y con capacidad de atender a las necesidades de los distintos segmentos sociales (Plan de Equidad, 2007)

El PE supone una reconfiguración del sistema de protección social, llevándose a cabo distintas reformas como son, la implantación del nuevo Sistema Nacional Integrado de Salud, la Ley de educación, la reforma tributaria, la reforma del modelo institucional en el campo de la vivienda y del hábitat con la creación de la Agencia Nacional de Vivienda y la reestructura del BHU, además de la modificación parcial del sistema de seguridad social llevando a cabo una flexibilización de retiros, una nueva Ley de seguro de paro, el nuevo régimen de la AFAM, ajustes diferenciales de las jubilaciones mínimas, asistencia a la vejez, entre otras. También el PE, a diferencia del PANES no tiene fecha de culminación planteándose metas progresivas, comenzando a darse distintas reformas sociales de manera estructural proyectadas no solo a mediano plazo sino también a largo plazo, diferenciándolo de gran manera al Plan antecesor (CNPS, 2009).

El Plan tiene tres objetivos específicos, el primero de ellos es tratar de mejorar la equidad intergeneracional, trabajar por una igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres y transversalizar el componente étnico/racial. Como segundo objetivo, busca desarrollar y expandir una red de asistencia que atienda la vulnerabilidad y los riesgos sociales que se presentan como nuevos. Por último, el tercer objetivo refiere a articular esta red con las transformaciones en las políticas sociales sectoriales, como también las del conjunto de prestaciones tradicionales y así lograr un sistema de protección contiguo (Plan de Equidad, 2008).

El PE presupone la constitución e institucionalización de una red moderna de asistencia dirigida a amparar a todos los grupos sociales, particularmente a los sectores socioeconómicos que tienen limitadas las posibilidades de incorporarse a un empleo formal. Se entendía que reconfigurando esta red con los lineamientos mencionados se solucionarían los problemas estructurales del empleo, la protección y la redistribución a mediano y largo plazo (Baraibar, 2018)

Los programas sociales realizados en este nuevo gobierno fueron muchos, se crearon 330 generados desde organismos públicos nacionales, de ellos 163 fueron dirigidos a toda la población, 155 fueron destinados a la pobreza y vulnerabilidad y los otros 12 varían entre programas focalizados y universales. Esta información surge a raíz del relevamiento realizado por el MIDES en el año 2014-2015 (Baraibar, 2018).

En lo que respecta a la infancia y a la adolescencia se visualizó una reducción de la pobreza siendo muy significativa entre los años 2004 y 2016 disminuyendo un cuarto del porcentaje inicial. Si bien los datos son alentadores, no se puede decir lo mismo en cuanto al impacto que tuvo en la infantilización de la pobreza, ya que no pudo revertirse la inequidad en este sector (De Armas, 2017).

### **2.3 Programas de Transferencia Económica**

En este marco en Uruguay comienzan a desarrollarse los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC). En primer lugar, se halla el Ingreso Ciudadano integrante del PANES, y luego dentro del PE se encuentran las AFAM-PE. Esta última reconfigura una política ya existente en el país como era la AF creada en el año 1943, quedando a partir del año 2008 ambas vigentes (Baraibar, 2018). Además de estos PTC, también se creó una política de transferencia, como lo fue la creación de la Reforma Tributaria, que crea a su vez el IRPF (Ley 18.083, Art.38) que se puede ubicar en las no condicionadas. Dentro de estas políticas mencionadas, se puede destacar que la AF, AFAM-PE y el IRPF tienen componentes dirigidos hacia la reducción de la pobreza lo que impacta en la infancia y la adolescencia de nuestro país lo que se desarrollará a continuación.

Con estas acciones el país se ponía en línea con lo que venía sucediendo en América Latina. Tomando los aportes de Cecchini y Madariaga (2011), los PTC surgen en primer lugar en Brasil a mediados de los años 90, teniendo estos como objetivo a las familias en extrema pobreza, realizando Transferencias Económicas a cambio de contraprestaciones en el ámbito

educativo. A partir de allí, fue difundido como un “instrumento privilegiado” al resto de América Latina y el Caribe, teniendo diferente grado de centralidad en los sistemas de protección social.

Para Midaglia (2012) estas nuevas transferencias significan:

(...) un avance político respecto a las intervenciones que las antecedieron en la consideración de las problemáticas de vulnerabilidad social. Si bien el papel que desempeñan las Transferencias Condicionadas de Renta<sup>3</sup>, depende del perfil de los esquemas de protección en los que se insertan, se asume públicamente que el mercado no resuelve por sí solo la pobreza, sino que el Estado debe intervenir de manera activa para mitigarla.

Los PTC se basan principalmente en la entrega de recursos económicos y no económicos a las familias que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema a cambio de respetar e implementar alguna condicionalidad impuesta por el país que lo lleve a cabo, siendo principalmente en el área de la educación, de la salud entre otras. Además, en muchos de estos países comenzando por Brasil, seguido por México, y luego por varios de América Latina y el Caribe, se ponen como receptoras del cumplimiento de estas condicionalidades a las madres, así como también al manejo del bien recibido, ya que se las considera como promotoras del bienestar de sus familias en general (Cecchini y Madariaga, 2011).

El rol de la mujer en los PTC ha tenido diferentes lecturas, en primer lugar, se considera necesario que sean las encargadas de recibir la prestación para promover así un mayor empoderamiento en ellas, y a su vez el hecho que tengan que participar en talleres o cursos a raíz de los distintos programas les daría mayor visibilidad en su comunidad. Por otra parte, este razonamiento se debilita sino se tienen en cuenta otros factores para que esto suceda como es, la real autonomía y decisiones en el manejo del bien (Cecchini y Madariaga, 2011).

Los PTC fueron puestos en debate luego de su implementación por su carácter dual, ya que se resaltaban tanto sus aspectos positivos, como los negativos por el hecho de exigir contrapartidas al dar alguna prestación económica (Cecchini y Martínez, 2011).

En cuanto a los aspectos positivos de los PTC, Cecchini y Madariaga (2011), describen que estos han tenido un gran aporte en la conexión de las familias pobres e indigentes con niños

---

<sup>3</sup> Midaglia denomina Transferencias Condicionadas de Renta a los PTC

con respecto a la protección social, pudiendo llevar a la creación de sistemas más amplios de protección basados en una noción de universalidad e inclusión.

A su vez Cecchini y Martínez (2011) plantean que,

en varios casos estos programas han logrado impulsar la institucionalidad de la política social en términos de gestión, intersectorialidad y desarrollo de capacidades, así como también la unificación de procedimientos y reglas de elegibilidad. De este modo, estos programas actúan indirectamente generando mejores condiciones para el desarrollo de otros planes y políticas, y en algunos casos, estableciendo plataformas para un abordaje intersectorial de los problemas sociales

Por otra parte, los autores anteriormente nombrados expresan que, desde una perspectiva de derechos, uno de los mayores debates en torno a los PTC se ha centrado en su forma de abordar el combate a la pobreza. Cuando se exige demasiado en cuanto a las condicionalidades se puede generar una diferencia entre “pobres merecedores y no merecedores de asistencia”, lo que va en contra con el principio de universalidad de la política social violando derechos humanos básicos con relación a resguardar un nivel mínimo de vida. Además, según los autores anteriormente nombrados no hay evidencias concisas sobre la efectividad y eficiencia en el hecho de pedir condicionalidades a las prestaciones sociales (Cecchini y Martínez, 2011).

El debate en torno al cumplimiento regular de las contrapartidas o compromisos de la población en situación de extrema pobreza que resultan beneficiarios de las políticas asistenciales de los Estados no se remite tan solo a los aspectos operacionales o instrumentales; también refiere a la dimensión ética por cuanto se trata de poner en cuestión la pertinencia o legitimidad de la obligatoriedad de las condicionalidades para recibir determinadas transferencias monetarias. (Mirza, 2010).

Midaglia (2012), también sostiene que al otorgar una Transferencia Económica sin generar cambios en los ingresos de los salarios se precariza la prestación, asemejándose a las viejas ayudas públicas asistenciales, no impactando ello en la desigualdad y en la concentración de la riqueza.

Uruguay no estuvo exento de la implementación de los PTC. Nuestro país evidencia una importante experiencia en cuanto a Transferencias Económicas en un marco de la matriz de protección social con un sistema de seguridad social clásico para generar bienestar, basado en el empleo formal, pero sumando desde los años 90 a quienes se encuentran en situación de

informalidad (Migdalia, 2010).

En cuanto al sistema de seguridad social, Uruguay llevó a cabo un régimen de Asignación Familiar originado en 1943 (Santos, 2006), dirigidos a NNA con progenitores vinculados al trabajo remunerado, dejando por fuera a las familias desocupadas o que no aportaban al sistema de seguridad social, lo que se denomina comúnmente “Trabajo en negro”. Esta Ley N° 11.618 ha evolucionado desde su creación en 1943 hasta llegar al decreto-Ley N° 15.084 promulgada en el año 1980, siguiendo vigente hasta la fecha.

El PE tuvo dos los mecanismos renovados de Programas de Transferencia Monetaria, uno fue las AFAM-PE y el otro fue el Programa de Asistencia a la Vejez que modifica el anterior, el cual indica que ya no se percibirá la prestación a los 70 años, sino que ahora será a los 65 años. Pero de estos dos, la AFAM-PE fue la única prestación con exigencias específicas, por ello se la puede considerar como el PTC más relevante (Midaglia, 2010).

La AFAM-PE es creada en el marco de una reformulación del viejo sistema de Asignación Familiar ya mencionado anteriormente, siendo dirigida a la infancia y la adolescencia menor de 18 años en situación de vulnerabilidad (Amarante y Vigorito, 2012)

Al finalizar el PANES en año 2008, aquellos hogares que estaban inscriptos en él, pasaron directamente al nuevo sistema de Asignación Familiar, siempre y cuando su condición socioeconómica no superara el nuevo umbral establecido, el cual no es de público conocimiento (Amarante y Vigorito, 2012).

En cuanto a estos programas, el MIDES es el encargado de recabar la información para definir quiénes son los beneficiarios de estas prestaciones, mediante el Índice de Carencias Críticas (ICC) a partir del cual evalúa la situación partiendo de indicadores personales y del hogar (Mariatti, 2015), que combina aspectos de la vivienda, acceso a recursos, lo educativo, condiciones sanitarias y composición del hogar (Amarante, et al., 2008).

Otra reforma en el mismo lineamiento en cuanto a cobertura hacia la infancia y la adolescencia fue la del IRPF. Si bien no es un PTC, esta deducción del impuesto se puede contar como una política social de Transferencia Económica que busca proteger a la infancia y la adolescencia. Al estar vinculada con el trabajo formal, puede tener características similares a la AF, pero se destaca su carácter no condicionado, lo que se profundizará en el siguiente capítulo.

## **CAPÍTULO 3. PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y A LA ADOLESCENCIA**

En este capítulo, se abordará la situación que ha atravesado la infancia y la adolescencia en Uruguay desde la crisis ocurrida a finales del siglo XX hasta la actualidad. Luego, se realizará una descripción y un análisis acerca de las Políticas de Transferencia Económica estudiadas en este documento como son, la AF, la AFAM-PE y la deducción del IRPF.

### **3.1 Infancia y adolescencia en Uruguay**

A partir de la crisis que afectó a Uruguay entre finales de los años 90 y principios de este siglo, se produce un aumento de la pobreza pasando la misma de un 20,6% a casi un 40%. La situación de la infancia y de la adolescencia también se vio agravada debido al marcado ascenso de la infantilización de la pobreza, aspecto que caracterizó y caracteriza a estos grupos de la población (De Armas, 2017).

Si bien el aumento de la pobreza se observa en todos los grupos etarios, se produjo un ensanchamiento de la brecha en la desigualdad entre los NNA y los adultos (De Armas, 2017). En relación a ello, Roba Stuart (2014) manifiesta que se genera un desbalance intergeneracional el cual le es difícil al país revertir, dejando a Uruguay en el primer lugar de América Latina con un 4.1 de probabilidad de caer en la pobreza si se es NNA que, si se es adulto, en comparación con el resto de los países que están a 1.8 de probabilidad.

Con esta realidad asume un nuevo gobierno, el partido de izquierda Frente Amplio, que como ya se mencionó anteriormente buscó desde su inicio atender a los sectores más vulnerables priorizando el combate a la pobreza, aspecto que impactaría principalmente en los NNA ya que en los hogares más pobres hay mayor proporción de ellos, priorizando de este modo a la niñez en el diseño de políticas sociales (De Armas, 2017).

Según la información proporcionada por Riella et al (2018), en Uruguay existen 889.255 menores de 18 años los cuales viven en 502.309 hogares lo que equivale al 41% del total del país. La concentración de NNA se produce en los hogares más pobres, habiendo 179.023 en el primer decil de la población, siendo la cifra más alta presentada en los deciles. Esta situación hace necesaria la intervención del gobierno uruguayo en la atención de esta población llevando a cabo varios Planes y Programas dirigidos a la misma

Dentro de estos se encuentran aquellos que promueven la Transferencia Económica como también de especies. Las primeras se pueden dar tanto de forma directa como indirecta. Dentro de las directas se hallan la AF y la AFAM-PE, como forma indirecta encontramos el IRPF entendido este como la deducción de los ingresos de las personas con hijos menores de 18 años a cargo (Riella, et al, 2018).

La Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo (DINEM)<sup>4</sup>, plantea que 74 de cada 100 de los hogares uruguayos que tienen NNA a cargo, reciben algún tipo de transferencia por parte del Estado de forma directa o indirecta.

### **3.2 Programas de Transferencia Económica dirigidos a la infancia y a la adolescencia de forma directa e indirecta.**

#### **3.2.1 Asignación Familiar**

La Asignación Familiar es una prestación económica que data desde el año 1943, establecida por la Ley 11.618. La misma ha atravesado diversas modificaciones hasta 1980 año en que se promulga el Decreto-Ley 15.084. Esta fue pensada como un incentivo y un complemento hacia los salarios de los trabajadores formales coincidiendo con una evolución del sistema de seguridad social (Santos, 2006, Vecinday, 2013).

La AF no es un fenómeno nuevo que se produce en Uruguay, sino que surge a partir de las experiencias desarrolladas en el mundo, llevadas a cabo por una red filantrópica, religiosa, filosófica y moral basada en el hecho incuestionable del principio de equidad, implementada por patronos con tendencia cristiana (Santos, 2006).

En cuanto al surgimiento de este Programa como Ley se sabe que fue inicialmente muy debatido, instaurándose posturas a favor y en contra, debido a lo novedoso de su implementación. La situación de los trabajadores salarios en esa época era crítica ya que sus ingresos no les permitían cubrir los gastos básicos del mes, empeorando por tal motivo la situación económica en las familias numerosas llevando ello a un aumento de la desnutrición infantil. Si bien las empresas tanto estatales como privadas comenzaron a otorgar subsidios a

---

<sup>4</sup><https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/hay-saber-sobre-transferencias-monetarias>

las familias con hijos, era necesaria una intervención más profunda desde el ámbito legislativo (Santos, 2006).

El surgimiento de la AF en Uruguay está vinculada principalmente a la baja natalidad, siendo el componente más importante para su creación la demografía del país, sumado a los compromisos internacionales que se tenían por ejemplo con la Organización Internacional del Trabajo (Santos, 2006).

Si bien la población beneficiaria en un comienzo fue la clase obrera, la misma fue cambiando a lo largo del tiempo dependiendo de sus ingresos (Vecinday, 2013). La AF queda establecida como una prestación económica que se servirá a todo empleado de la actividad privada que brinde servicios remunerados a terceros y que tenga hijos o menores a su cargo (Ley 15.084, Art.2).

En el año 1995 la Ley se modifica, aumentando de un 8% del salario mínimo nacional a un 16%, siempre y cuando el beneficiario cobrase seis salarios mínimos o menos, quedando establecido que quien cobrara entre seis y diez salarios mínimos la transferencia sería del 8%, retirándose la prestación a quienes cobraban más de diez salarios mínimos (Vigorito y Colafranceschi, 2013).

En el año 2004 debido a la crisis anteriormente mencionada que atravesó el país, la AF debió extenderse a aquellos hogares que tuviesen un ingreso menor a tres salarios mínimos nacionales equivalente a \$3930 (siendo el salario mínimo \$1310 mensuales<sup>5</sup>), con independencia de su situación contributiva (es decir sin estar condicionado a si el trabajador estaba formalizado o no). Por el mínimo monto que implicaba esta transferencia la misma no generó diferencias significativas en el bienestar de los hogares (Amarante y Vigorito, 2012). Esta es brindada por el sistema de asignaciones familiares correspondientes a los subsistemas contributivo, padres asalariados registrados o con seguro de desempleo habilitados a cobrarlas, y no contributivo, padres jubilados o pensionados habilitados a cobrarlas (Bellomo, 2019).

En cuanto a las contrapartidas la Ley 15.084 establecía como condicionante el control periódico del embarazo para el pago de la prenatal, la permanencia en el sistema educativo y estar al día con los controles de salud. La prestación tiene un tope en los ingresos totales del hogar de hasta \$58.478,42 con hasta dos hijos a cargo, que aumenta según la cantidad de NNA.

---

<sup>5</sup> <http://archivo.presidencia.gub.uy/decretos/2004072202.htm>



El monto a percibir está dividido en dos franjas, si la familia tiene ingresos menores a \$33.445,96 tiene derecho al cobro de la primer franja que es un monto de \$887,10, si lo supera entraría en la segunda franja cobrando \$443,55 a valores 2020.<sup>6</sup>

Durante los últimos treinta años Uruguay ha pasado por cuatro periodos con respecto a la trayectoria de la pobreza infantil. En primer lugar, desde la mitad de la década de los años 80 hasta la mitad de los años 90, hubo una fuerte caída de los niveles de pobreza infantil pasando de un 62,2 % a un 27,9%. Luego en la siguiente mitad de los años 90 hubo cierta estabilidad. A principio de este siglo en cambio se dio un fuerte aumento de la pobreza infantil, y en el último periodo, desde mitad de la década hasta el presente se generó un sostenido descenso (De Armas, 2008).

Si bien esta política ha comenzado como una forma de generar bienestar a los trabajadores formales, luego de las últimas reformas ha integrado también a hogares de bajos recursos. Hasta el 2008 la AF fue la única política que buscaba aliviar la pobreza infantil mediante una transferencia de dinero. (Vigorito, 2005).

Según la autora anteriormente citada, no se ha comprobado el impacto favorable que este tipo de política tenga en la infancia o en la adolescencia a largo plazo, aún con las reformas impuestas, la AF no contribuye a la reducción de la pobreza infantil seguramente por su escaso efecto distributivo y la pérdida del valor del monto de la transferencia, si lo hizo con la indigencia, aunque no era su cometido inicial (Vigorito, 2005).

### **3.2.2 Asignación Familiar del Plan de Equidad**

En el año 2008 se implementó el nuevo Plan de Equidad (PE) luego de la culminación del PANES. El PE fue elaborado como una política permanente de combate a la pobreza y la desigualdad social. Para llevar a cabo el mismo existieron varios componentes estratégicos, dentro de ellos encontramos a la clásica AF reformulada bajo la Ley 18.227 en la cual se cambian algunos de sus propósitos para poder cumplir con sus objetivos y atender a la población más vulnerable en cuanto a su situación socioeconómica, dando surgimiento a la AFAM-PE, sin dejar de existir la clásica AF (Midaglia y Silveira, 2011).

---

<sup>6</sup> <https://www.bps.gub.uy/5470/asignacion-familiar.html>

Según la Ley 18.227 la AFAM-PE es muy clara en cuanto al público que se dirige, es una prestación económica dirigida hacia NNA menores de 18 años que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeconómica o se encuentre en algún centro de atención 24 horas del Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay (INAU) o en convenio. La condición de vulnerabilidad es evaluada según un Índice de Carencias Críticas (ICC) teniendo en cuenta los siguientes requisitos: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria (Art. 2).

La AFAM-PE es una prestación que no es de carácter contributivo, es decir no se necesita contribuir en la órbita laboral para poder acceder a la misma, sino que depende de los ingresos del núcleo familiar. Quien se encarga del control de esto es el Banco de Previsión Social (BPS) mediante las historias y registros laborales, dándose de baja a la prestación si por tres meses consecutivos se superan dichos ingresos (Bérgolo et al, 2016). El pago se realiza mensualmente a través de ese organismo.

La AFAM-PE está condicionada por una serie de requisitos como la obligatoriedad en cuanto a asistencia a los centros educativos y el control de la salud de los NNA (Ley 18.227, Art 6). Cuando se constata el incumplimiento de alguno de estos se procede al cese de la partida económica. Este nuevo régimen de Asignación Familiar tiene un sistema de escalas elevándose el monto de la transferencia según la edad del NNA y el nivel educativo que esté cursando y a su vez varía según cómo esté compuesto el hogar, ajustándose de forma anual según el Índice de Precios al Consumo (IPC) (Colafranceschi y Vigorito, 2013)

La AFAM-PE tiene como objetivo general brindar una prestación económica destinada a complementar los ingresos familiares del hogar en situación de vulnerabilidad socioeconómica que cuente con algún NNA. Como objetivo específico se propone realizar transferencias de ingresos a hogares vulnerables con menores a cargo como un complemento de ingresos a la vez de la retención en el sistema educativo formal, principalmente de adolescentes que concurren a secundaria e incentivar que se cumpla con los controles primarios de salud (MIDES, 2019).

Este nuevo régimen de Asignación Familiar buscaba tener un alcance de 330.000 NNA y para el año 2009 llegar a la meta de 500.000 beneficiarios lo que representaba el 50% de los NNA del Uruguay (Ley 18.227, Bérgolo et al, 2016). Por motivo de la caída de la pobreza y algunos inconvenientes en cuanto a postulación y demoras en la aplicación del programa, esta

meta no se pudo cumplir, alcanzando en el año 2009 a 365.000 menores de 18 años, lo cual significaba el 68% de los NNA que se encontraban bajo la línea de la pobreza (Bérgolo et al, 2016). En diciembre del año 2009 la cifra alcanzaba a 373.639 NNA, estando más cerca la cifra inicial propuesta, en abril del año 2011 420.128 NNA recibían AFAM-PE (MIDES, 2019).

### **3.2.3 El Impuesto a la Renta de la Persona Física**

El Impuesto a la Renta de la Persona Física (IRPF) fue puesto en marcha en el año 2007 dentro de los varios cambios que estaba realizando el FA, regido por la Ley 18.083. Lo dispuesto en su Artículo 9 establece el carácter dual de este impuesto, dividiendo las rentas en dos categorías, en primer lugar, se incluiría a las rentas derivadas del capital y a los incrementos patrimoniales y en segundo lugar a las derivadas del trabajo salvo las comprendidas en el Impuesto a las Rentas de las Actividades Económicas (IRAE) (Ley 18.083, Art. 2).

Las rentas derivadas del trabajo son aquellas obtenidas por la prestación de servicios personales dentro o fuera de la relación de dependencia (Ley 18.083, Art. 30). El impuesto será cobrado mediante escalas progresivas asociadas a una escala de renta. La suma de las rentas computables se ingresará en la escala, aplicándose a la porción de renta comprendida en cada tramo de la escala la tasa correspondiente a dicho tramo (Art. 36). Para tales efectos se estableció una escala con ciertos montos que van desde una TASA del 0 al 25% (Art. 37), aumentando el valor a medida que se incrementa el salario, lo que proporciona una lógica del que gana más debe pagar más.

Este impuesto cuenta con deducibles a la hora de aplicarlo, incluyendo deducciones por aportes jubilatorios, por salud, el pago de cuotas hipotecarias y por hijo menor de 18 años a cargo. Esta última deducción afirma que

Por atención médica a los hijos menores de edad a cargo del contribuyente 6,5 BPC anuales (seis con cincuenta Bases de Prestaciones y Contribuciones) por hijo. La presente deducción se duplicará en caso de hijos, mayores o menores, legalmente declarados incapaces, así como en aquellos que sufran de discapacidades graves, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación. Idénticas deducciones se aplicarán en caso de personas bajo régimen de tutela y curatela (Ley 18.083, Art 38, Literal D).

Estas deducciones se pueden aplicar tanto a la madre como al padre según ellos decidan a su conveniencia pudiéndose generar la deducción de un 50% cada uno realizándose de forma anual.

Bellomo (2019) describe a la deducción por hijos menores de 18 años a cargo como un componente de protección a la infancia y a la adolescencia, renunciando el Estado a parte de la recaudación de ese impuesto por el hecho de que los NNA generan un gasto extra como lo establece el Artículo 38, y este como garante de los derechos de esta población asume la responsabilidad de protegerlos mediante este mecanismo. A su vez no se le exige contrapartidas al cobro anual de esta deducción.

A pesar de la dinámica que ha sufrido el fenómeno de la infantilización de la pobreza y de las distintas respuestas que ha brindado el Estado para su reducción, ello no se ha producido en gran medida manteniéndose la amplia brecha de inequidad que existe entre adultos y NNA con respecto a la pobreza (De Armas, 2008).

### **3.3 Algunos comentarios sobre las Políticas de Transferencia Económica**

Tomando en cuenta las prestaciones anteriormente nombradas, se observa en ellas la existencia de varios componentes de protección dirigidos a la infancia y a la adolescencia en forma de Transferencia Económica. Si bien las tres políticas estudiadas no plantean como su objetivo principal proteger a dicha población (solamente la AFAM-PE), su implementación repercute directamente en los NNA, pero ello no se produce de igual forma en cada una de estas.

Cuando se buscan estudios sobre las Transferencias Económicas dirigidas hacia los NNA, se encuentra la existencia de una cantidad importante sobre la AFAM-PE, y luego sobre AF, mientras que cuando se trata de la deducción del IRPF es muy poca la información disponible. Suele ponerse el foco de atención generalmente en la AFAM-PE y en sus condicionalidades, así como también en el incumplimiento de estas lo que no se percibe de igual modo con la AF. El IRPF en cambio, queda invisibilizado en cuanto a su modalidad como aporte público hacia los NNA. Ello puede producirse debido al imaginario social existente en relación a las Transferencias Económicas el cual supone que únicamente las familias en situación de vulnerabilidad socioeconómica son quienes reciben dichas Transferencias, lo que

no es así ya que las cifras muestran que:

3 de cada 10 hogares con menores a cargo cobra Asignación Familiar del Plan de Equidad. 1 de cada 10 hogares con menores a cargo cobran las Asignaciones Familiares “tradicionales”. 4 de cada 10 hogares con menores a cargo reciben transferencias del Estado por devolución de IRPF (MIDES, 2019).

La mayoría de las familias que reciben apoyo por parte del Estado por estas vías no se encuentran en situación de pobreza (MIDES, 2019). A partir de las cifras anteriormente expuestas, se observa que son más los hogares que tienen algún menor de edad a cargo que reciben algún tipo de transferencia y no están en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Existe un componente estigmatizador en torno a la AFAM-PE debido a que la misma es una política no contributiva, en donde las familias beneficiarias no necesitan aportar al sistema de seguridad para acceder a ella, esto provoca una percepción o un sentimiento negativo de la población que sí contribuye. La misma puede deberse a que se le “quita” a esta población una parte de sus salarios para sustentar dicho programa, poniendo el foco de atención en las contrapartidas.

El artículo 38 del IRPF, mencionado anteriormente, establece que necesariamente el hecho de tener un NNA genera un gasto extra para una familia, lo que produce el derecho a una deducción, devolviéndoles cierto monto económico sin mencionar la exigencia de presentar constancia de asistencia a centros educativos o servicios de salud. Esta prestación la reciben los hogares que no están en situación de vulnerabilidad socioeconómica ya que se necesita ciertos ingresos para poder acceder a ella. A la población de menos recursos que accede a la AFAM-PE se les exige la demostración del cumplimiento de las condicionalidades que como se expresó, deben asistir a los centros educativos y estar al día con los controles de salud para que se le otorgue el “derecho”, lo que permite cuestionar si no se cumple con uno de estos requisitos, los NNA no generan dicho “gasto extra”.

Como se hizo referencia, el control de las condicionalidades se focalizaba en la salud y educación, buscando que los NNA permanezcan en el sistema educativo, principalmente los/as adolescentes. Se percibe que en los quintiles más altos también baja la cantidad de estos en el sistema educativo siendo un 76%, si bien esta cifra es más alta que en los quintiles más bajos el cual desciende a 59%<sup>7</sup> queda un 24% por fuera del mismo, no existiendo en estos sectores

---

<sup>7</sup><https://www.ineed.edu.uy/images/pdf/Informe-sobre-el-estado-de-la-educacion-en-Uruguay-2015-2016.pdf>

condicionalidades, por tanto no hay control para proceder al cese de la prestación, como si los hay para la AFAM-PE.

Parecería ser que existe una lógica de diferenciación en relación a las características de las infancias y las adolescencias con respecto a la protección de los derechos donde algunos, los más pobres, tienen que demostrar de todas las formas posibles además de su condición de pobreza y vulnerabilidad que son merecedores de la protección del Estado. El recurrir a esta lógica de pobres merecedores o no, iría en contra al principio de universalidad de la política social violando los derechos humanos básicos que brindan un nivel de vida aceptable (Cecchini y Martínez, 2011).

En principio la selección de la población para recibir las transferencias parece ser únicamente una cuestión económica. A medida que se va indagando se percibe que lo económico es solo un componente más. El estar afiliado a la seguridad social hace que no se cuestione o no se controle desde el Estado la crianza de los hijos. Ello se observa principalmente a la hora de analizar las contrapartidas que se ponen a ciertas políticas, como lo es la AFAM-PE, y que no están en otras como es en el IRPF, si bien la AF tiene contrapartidas no se repara tan en profundidad si se da cumplimiento o no a ello, ya que se la considera como un derecho adquirido por ser trabajador formal.

La opinión pública suele enfocarse en las transferencias no contributivas, sin embargo, es mayor la proporción de hogares que recibe algún tipo de transferencia contributiva alcanzando un valor de 5 cada 10, ello no es tan cuestionado ya que, al estar vinculada al trabajo remunerado se lo aprecia como un derecho merecido. Castel (1997) considera al trabajo como un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social, lo cual permite observar que quien no se encuentre inscripto en él queda excluido de una serie de soportes percibidos como derechos.

Se puede visualizar en el Plan de Equidad (2007), que nadie quede librado sólo a su suerte, a su condición económica y/o social particular, se busca así asumir una dimensión colectiva de la situación. Existe una relación con la cuestión social y sus manifestaciones, procurando que no quede invisibilizado que los sujetos están desigualmente respaldados para ser individuos, por falta de soportes (Castel, 2010). Que no se perciba como un problema personal el cual debe trabajar para resolverlo solo.

El no poder contar con estos soportes como derechos lo vuelve totalmente despolitizado

e individualizado. La situación por la que atraviesa un sujeto pasa por una cuestión meramente individual y no social, su situación de vulnerabilidad o pobreza se explica por sí misma quedando desvinculada de la estructura y dinámica propia del sistema en el que se está inserto, llevando estas políticas un enfoque conservador y liberal (Mariatti, 2015).

Esta dinámica de despolitización e individualización de la pobreza es trasladada a lo público explicando el imaginario social, de que se les quita a algunos para “ayudar” a otros no otorgando nada a cambio a estos últimos. Se expone que si se tiene un problema personal deben contribuir a resolverlo, entrando aquí las exigencias de las condicionalidades y su extrema vigilancia en su cumplimiento.

Los programas de Transferencia Económica terminan teniendo un componente estigmatizador y prejuicioso con cierta infancia y adolescencia a la hora de proteger, ¿Por qué solo a la población más pobre se le ponen tantas contrapartidas y se vigila minuciosamente que se cumplan? No se cuestiona aquí si las prestaciones deben tener o no contrapartidas, sino la diferenciación que se hace entre las infancias y adolescencias.

La AFAM-PE parecería ser más una herramienta de control en cierta etapa de la vida de los individuos para evitar que estén sin escolarización o presenten problemas de salud por falta de asistencia a edades tempranas, y lo que esto puede generar.

Además, el no cumplimiento de estas contrapartidas genera prejuicios estigmatizando a la población que la recibe ya que se le retira la transferencia, como si fuese un beneficio de “toma y daca, nada de prestación sin contraprestación” (Castel, 2010). Recordando además que no hay evidencia concisa sobre que las condicionalidades en las políticas de transferencias generen algún tipo de efectividad y eficiencia (Cecchini y Martínez, 2011).

El discurso del partido Frente Amplio, como se abordó en el capítulo anterior pone el foco de atención en la defensa de los intereses de los NNA, lo cual es válido y aceptable siempre y cuando exista cierta homogeneidad en los criterios. Es decir, cuando el control del cumplimiento de los derechos de esta población, sea de forma igualitaria y no se genere un control estigmatizador y diferenciador entre los diferentes tipos de infancias y adolescencias.

## REFLEXIONES FINALES

Este documento tuvo como principal objetivo indagar acerca de cuáles fueron los orígenes y los motivos que dieron lugar a la implementación de distintas prestaciones económicas, como son la Asignación Familiar, AFAM-PE, y el IRPF, dirigidas hacia la pobreza las cuales impactan en la infancia y a la adolescencia en Uruguay.

En el primer capítulo, se ha buscado conocer cuál fue el desarrollo de las Políticas Sociales, tanto a nivel regional como en Uruguay, para de este modo lograr responder a cuáles fueron esos orígenes y motivos.

A lo largo de la historia reciente, se observa como Uruguay ha estado amalgamado a la situación vivida en América Latina, y cuáles fueron las respuestas brindadas a las crisis, situaciones económicas, políticas y sociales. Se ha sumado a ello un modelo de Sustitución de Importaciones el cual permitió dar paso a un Estado de Bienestar Social, basado en un régimen de bienestar de orientación universalista con componentes estratificados, estando la Matriz de Protección Social fuertemente vinculada al mercado laboral formal.

Si bien la historia a partir del Siglo XX muestra que ha habido cambios en cuanto a los modelos a seguir, pasando de un Estado de Bienestar Social a uno Neoliberal con políticas conservadores y liberales tendientes a la focalización, las políticas vinculadas al trabajo han prevalecido (como la AF) aunque sean las más afectadas con las corrientes neoliberales.

Cuando se produce el cambio al gobierno de izquierda en el año 2005 luego de una fuerte crisis que afectó al país y sus alrededores, las Políticas Sociales instauradas por el FA bajo el lema “Uruguay Social”, fueron Universalistas articuladas con un eje focalizador buscando la integración de los miembros de la sociedad.

Las políticas estudiadas en este documento son focalizadas en sus diferentes formas, diferenciándose por ser contributivas o no. Se sigue con una tendencia que indica que es a través del mercado laboral formal a partir del cual se instaura la Protección Social de los sujetos y su posibilidad real de integración a la sociedad, lo cual significa que el estar fuera del mismo genera el riesgo de invalidación social o desafiliación. Aunque el tema se torna más complejo aún, ya que de quienes reciben AFAM-PE hay quienes tienen empleo formal pero no superan el umbral establecido.



Para acceder a la AFAM-PE se evalúan ciertos requisitos como el umbral de ingresos y otras características, por lo tanto, entran aquí los desempleados, los empleados informales y los beneficiarios del salario mínimo de inserción (Castel, 1997). Se encuentran los que están en una situación donde el empleo en sí no les garantiza las protecciones y los soportes necesarios para hacer frente a las dificultades que impiden una vida digna. Por tanto, para que el empleo pase a ser un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social tiene que ser formal, y debe tener ingresos lo suficientemente altos.

Estas familias que acceden a la AFAM-PE no solo se encuentran en situación de pobreza, sino que es aquí en donde se concentra la mayor parte de los NNA, donde se halla principalmente la infantilización de la pobreza. Teniendo además el problema de la informalidad en cuanto al empleo, lo que dejaba por fuera a varias familias para acceder a la prestación. Por tanto, fue necesaria una intervención hacia la infancia y la adolescencia ya que Uruguay estaba teniendo cierta inadecuación de los sistemas clásicos de protección dirigidos a esta población en particular. Surge la AFAM-PE ya que había muchas personas que no accedían a la AF teniendo además el problema de la informalidad laboral.

El imaginario social vincula la Protección Social al empleo formal, por tanto, cuando no se produce de esta forma como es en el caso de la AFAM-PE, se va desarrollando la necesidad de exigir ciertas contrapartidas hacia la población que la recibe, y un exacerbado control del cumplimiento, llegando a que cese la prestación sino se cumple con las mismas. Si bien existen también en la AF, no se produce del mismo modo el control y las exigencias.

Dicha población es receptora de estigmatización, teniendo que defender de una forma u otra si se es merecedor o no de la asistencia, invisibilizando la política como un derecho, sino que se comienza a observar como una cuestión de ayuda o caridad, debiendo existir desde la otra parte un trabajo duro para revertir su posición. Se despolitiza así la situación de pobreza e informalidad del mercado de trabajo, desviando el foco de atención que es una situación propia del sistema en el que se está inserto sin socializar las consecuencias y además culpabiliza al sujeto.

Si bien las contrapartidas se plantean como una forma de dar cumplimiento al derecho de los NNA en cuanto salud y educación, ello demuestra la estigmatización partiendo desde una postura de que existan distintas infancias y adolescencias donde a unas el Estado debe solo proteger y a otras además debe también controlar para prevenir “irregularidades” a futuro, creando así una visión de infancias y adolescencias peligrosas.

Las Políticas Sociales son consideradas el lugar privilegiado de intervención profesional para el Trabajo Social, así que estas cuestiones mencionadas a lo largo de este documento son de un real interés para este campo. Las transformaciones que van surgiendo en las Políticas a lo largo de la historia deben ser estudiadas investigando las diferentes maneras de su implementación para realizar una evaluación de los mismos.

La infancia y la adolescencia son una población vulnerable que necesita de un especial cuidado y atención, y aún más cuando se encuentra en una situación socioeconómica vulnerable. Entonces ¿por qué se controla más de lo que se la protege? Si bien ese control puede generar grandes cambios en la vida de estos a futuro, pero ¿qué hay del presente?, ¿la solución está en quitar la prestación? y si es así ¿por qué a los NNA de los quintiles más altos no se les quita, ni siquiera se los controla?, y ¿qué pasa entonces con los NNA que no reciben ninguna Transferencia Económica por parte del Estado por no tener ingresos suficientes para acceder a la AF e IRPF, pero tampoco sus ingresos son tan bajos como para acceder a la AFAM-PE? Estas nuevas interrogantes permiten seguir estudiando este tema y sus particularidades.

## Bibliografía:

- Amarante, V y Espino, A (2009) “Informalidad y desprotección social en Uruguay”, Problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, pp. 33-54, Vol 40, N° 158.
- Amarante, V y Vigorito, A (2007) “Evolución de la pobreza en Uruguay 2001-2006” Montevideo, Uruguay, INE. En <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/Informe+final+pobreza+y+desigualdad.pdf/aecc610e-731b-44fc-a4ce-f6a5124c67c6> 25/05/2007 (Recuperado 26/06/2020)
- Amarante, V., De Melo, G., Machado, A., & Vigorito, A. (2008). “Metodologías para la selección de los beneficiarios del nuevo sistema de Asignaciones Familiares. Informe Final para MIDES”, Convenio con IECON, UdelaR.
- Amarante, V y Vigorito, A (2012) “La Expansión de las Transferencias No Contributivas en Uruguay en los últimos años”, En Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo es apoyado conjuntamente por el Grupo de Pobreza de la Oficina para Políticas de Desarrollo del PNUD y el Gobierno de Brasil, Brasil, PNUD, N°29.
- Baraibar, X (2005) “Algunos aportes para la discusión sobre exclusión social” En Temas de Trabajo Social, Montevideo, Uruguay, FCS.
- Baraibar, X (2018) “La política asistencial en el Uruguay progresista: trazos y tensiones”, En Andrenacci, L, Campana, M y Servio, M (Cords) “La Asistencia Social en Argentina y América Latina. Avances, problemas y desafíos. Argentina, PEGUES.
- Batthyány, K y Cabrera, M (2011) “Metodología de la investigación en Ciencias Sociales: Apuntes para un curso inicial”, Montevideo, UdelaR.
- Bellomo, S (2019) “Políticas de Transferencias Monetarias a niñas, niños y adolescentes de hasta 17 años”. Asesoría General en Seguridad Social. Comentarios de Seguridad Social N° 63.
- Bérngolo, M, Dean, A, Perazzo, I y Vigorito, A (2016) “Evaluación impacto del programa Asignaciones Familiares-Plan de Equidad y la Tarjeta Alimentaria del MIDES”, Montevideo, MIDES.
- Bértola, L (2015) “Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI”, En Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago de Chile, CEPAL.
- Camejo, M. (2015) “Asignaciones familiares en Uruguay como expresión de la cuestión social.” Tesis de grado, Udelar. FCS.

- Castel, R (1997) “La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado” Buenos Aires, Paidós.
- Castel, R (2010) “El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Cecchini, S y Madariaga, A (2011) “Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, CEPAL.
- Colafranceschi, M y Vigorito, A (2013) “Uruguay: Evaluación de las Políticas de Transferencias. La estrategia de inclusión y sus desafíos”, En “hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del Sistema de Protección Social” Montevideo, Banco Mundial.
- Collazos, C.F (2007) “El Estado de Bienestar”, Enfoques, XIX(1-2), 45-54, [en línea] Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25913121005> (Recuperado 12/06/2020).
- Colacce y Tenenbaum (2016) “Pobreza y privaciones múltiples en la infancia en Uruguay”. Montevideo, CEPAL.
- De Armas (2017) “Poner fin a la pobreza infantil en Uruguay: un objetivo posible para la política pública”, Uruguay, UNICEF.
- Duarte, M (2002) “El Consenso de Washington y su correlato en la Reforma del Estado en la Argentina: los efectos de la privatización”, en Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe Buenos Aires, CLACSO.
- Ferreira Bermúdez, D. (2016) "Reflexiones sobre los alcances y los límites de las Asignaciones Familiares - Plan de Equidad". Fronteras [en línea]. n.9, pp. 121-137
- Filgueira, C y Filgueira, F (1994) “El largo adiós al país modelo : Políticas sociales y pobreza en el Uruguay”, Montevideo, ARCA.
- Filgueira, F (2013) “Hacia un modelo de protección social universal en América Latina” Seminario internacional “Políticas públicas para la igualdad: Hacia sistemas de protección social universal”, Montevideo, CEPAL.
- Fontoura, C. (2011) “Una mirada al nuevo sistema de asignaciones familiares hoy”. Tesis de grado, Udelar. FCS, 2011
- Fontoura, K. (2017) “Políticas de transferencia de renta condicionada: el caso de las asignaciones familiares en Uruguay” Tesis de grado. Montevideo, Udelar. FCS.
- Gosta Esping-Andersen (1990) “Los tres mundos del Estado del Bienestar”. Valencia. Alfons el Magnánim.

- Grassi, E (2006) “Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame” (Tomo I), Buenos Aires, Espacio.
- Hobsbawm, E (1998) “Historia del Siglo XX”, Buenos Aires, Crítica.
- Lago Pérez, C. (2015) “Programas de transferencia de renta condicionada: enfoquémonos en la individualización.” Tesis de grado, Montevideo, Uruguay: UdelaR, FCS.
- Leavy, MJ (2013) “La institucionalidad de la protección social en Uruguay: La participación como eje del diseño y la coordinación como eje de la implementación, 2005-2012”, Montevideo, Banco Mundial.
- Mariatti, A (2014) “PPSS para niños/as y adolescentes: Asignaciones Familiares; Dualización y “combate a la pobreza” Montevideo, Revista regional de Trabajo Social. V 28 N° 62.
- Mariatti, A (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”, En Fronteras, n.8, pp. 59-73.
- Martínez, R y Soto, E (2012) “El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina”, México, Revista Política y Cultura N°37, pp.35-64.
- Migdalia, C (2010) “El Plan de Equidad: una nueva propuesta de Transferencia Condicionada de Renta en Uruguay”, Argentina, V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- Migdalia, C (2012) “Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado”. Revista Nueva Sociedad N° 239, pp.79-89.
- 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, vol 16, pp. 131-157.
- Midaglia, C y Antía, F (2011) “El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social”, En Idiart, A, “Estado Benefactor y políticas sociales: Historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay”, Argentina, Editorial Biblos.
- Midaglia, C, Silveira, M (2011) “Políticas Sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social. Los nuevos programas de transferencias condicionadas de renta en Uruguay”, en Barba y Solano, C y Cohen, N (Cords), “Perspectivas Críticas sobre la

cphesión social”, Buenos Aires, Clacso, pp. 225-250.

- Migdalia, C Ordóñez, G y Valencia, E (2018) “Transformaciones económicas y reformas sociales en Latinoamérica en las primeras dos décadas del siglo XXI”, En “Políticas Sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI: Innovaciones, Inercias y Retrocesos”, Buenos Aires, CLACSO.
- Mirza (2010) “La reconfiguración de las matrices de bienestar; Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos en el MERCOSUR.” Ponencia presentada en la IX Jornada de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Disponible en: [cienciassociales.edu.uy > archivos > Mesa\\_38\\_Mirza](http://cienciassociales.edu.uy/archivos/Mesa_38_Mirza) Lorenzelli Bango
- Montagut, T (2000) “Política Social. Una introducción” Barcelona, España, Ariel Sociología.
- Papa, G (2004) “La herencia del neoliberalismo en América Latina y los márgenes de maniobra de los gobiernos progresistas”, Montevideo, FRESUR.
- Pastorini A (1999) “La cuestión Social y sus alteraciones en la contemporaneidad en Temas de Trabajo Social”, Montevideo, Uruguay, FCS.
- Riella, R. Rijo, L. Urraburu, J y Vera, S (2018) “Transferencias monetarias dirigidas a niños/as y adolescentes: Su rol en la reducción de la indigencia, la pobreza y desigualdad de ingresos” Montevideo, Uruguay, OPP.
- Roba Stuart, O (2014) “Medición de la pobreza infantil en Uruguay”, Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 15-17 de setiembre de 2014.
- Rosas, M y Fernández, A (1988) “Políticas Sociales y Trabajo Social”, Buenos Aires, Argentina, HVMANITAS.
- Rossel C, Courtoisie D, Marsiglia M (2014) “Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia: Apuntes a partir del caso del Uruguay” Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- Santos, S (2006) “Los orígenes del régimen de Asignaciones Familiares en el Uruguay”, Uruguay, Comentarios de Seguridad Social, N°11.
- Solano Barba, C (2007) “América Latina: regímenes de bienestar en transición durante los años noventa”, Salvador, Cuaderno CRH, Vol 20, n°50, pp.197-2011.
- Taveres, M “El proceso de sustitución de importaciones como modelo de desarrollo reciente en América Latina”, Programa de capacitación, CEPAL-ILPES.
- Valles (1999) “Técnicas cualitativas de investigación social”. Madrid, Síntesis S.A.
- Vecinday.L (2013) “La reconfiguración del campo asistencial. El caso del Plan de

Equidad de Uruguay”. Serviço Social e Sociedade, Vol 116.

- Vigorito, A (2005) “Asignaciones Familiares, distribución de ingreso y pobreza en Uruguay. Un análisis para el periodo 2001-2004”, en Buchelli, M, Cabella, W y Vigorito, A. “Asignaciones familiares, pensiones alimenticias y bienestar de la infancia en Uruguay”, Montevideo, UNICEF.

### Fuentes documentales

- BPS (2020) Asignación Familiar, Disponible en: <https://www.bps.gub.uy/5470/asignacion-familiar.html>, (Recuperado 23/04/2020)
- BPS (2019) Valores escalas IRPF 2019, Disponible en: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/15618/2/2019---comunicado-r-02---valores-escalas-irpf-2019.pdf>, (Recuperado 10/01/2020)
- Consejo Nacional de Políticas Sociales, (2007); Plan de Equidad. Ed. IMPO, Montevideo
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2009), Balance y Perspectiva 2005-2009, Uruguay, Uruguay Social.
- Frente Amplio FA (2003) Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2009. Disponible en: [https://www.frenteamplio.uy > documentos-institucionales](https://www.frenteamplio.uy/documentos-institucionales). Recuperado (20/12/19)
- INE (2003) Estimaciones de pobreza por el método de ingreso. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/ECH+2002-Pobreza.pdf/cc0972f9-3478-4fac-a6ae-d294be68cf8d>, Recuperado (22/02/2020).
- INEEEd (2017), Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2015-2016, INEEEd, Montevideo.
- Ley N° 15.084. Dirección de las Asignaciones Familiares, Montevideo Uruguay, 9 de diciembre de 1980.
- Ley N° 17.869 Regulación del Plan Nacional de Emergencia, Montevideo, Uruguay, 25 de Mayo del 2005.
- Ley N° 18.083. Reforma tributaria, Parlamento del Uruguay, Montevideo, Uruguay, 18 de enero del 2007.
- Ley N° 18.227. Asignaciones Familiares, Parlamento de Uruguay, Montevideo, Uruguay, 9 de enero del 2008.
- MIDES (s/f) Creación y evolución histórica, Disponible en:

<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/institucional/creacion-y-evolucion-historica>, Recuperado (20/03/20).

- MIDES (2019), Lo que hay que saber sobre transferencias monetarias, Disponible en:<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/hay-saber-sobre-transferencias-monetarias> Recuperado (02/12/19).
- MIDES (2019) Asignaciones Familiares-Plan de Equidad, Disponible en: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/programas.php#>, Recuperado (04/05/20)
- Presidencia (2004) Monto del salario mínimo nacional, Disponible en: <http://archivo.presidencia.gub.uy/decretos/2004072202.htm>, Recuperado (02/05/2020).