



 **Ciencias Sociales**

 **Trabajo Social**

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

*Monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social*

## Asignaciones Familiares: un enfoque desde sus transformaciones actuales

**Autora:** Valentina Viera Barrios

**Tutor:** Dr. Alejandro Mariatti

Montevideo, Uruguay

Febrero, 2020

## Glosario

- AL:** América Latina.
- AFAM:** Asignaciones Familiares.
- AFAM-PE:** Asignaciones Familiares del Plan de Equidad.
- BM:** Banco Mundial.
- FMI:** Fondo Monetario Internacional.
- HMR:** Hogares de Menores Recursos.
- ICC:** Índice de Carencias Críticas.
- ISI:** Industrialización por Sustitución de Importaciones.
- MIDES:** Ministerio de Desarrollo Social.
- NNA:** Niños, Niñas y Adolescentes.
- OT:** Oficinas Territoriales.
- PPSS:** Políticas Sociales.
- PRIS:** Programa de Inversión Social.
- PTRC:** Política de Transferencia de Renta Condicionada.
- SMN:** Salario Mínimo Nacional.
- SOCAT:** Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial.
- TUS:** Tarjeta Uruguay Social.

## Índice:

-Resumen.....	4
-Introducción.....	5
-Acercamiento al tema de estudio.....	8
-Marco Teórico:	
Objetivos.....	12
-Metodología de Investigación.....	13
<b>Capítulo 1:</b> Recorrido Histórico - Génesis de las políticas sociales como respuesta a la Cuestión Social.....	14
<b>1.1</b> Estado de Bienestar en Europa y sustitución de importaciones en América Latina: Más Derechos.....	17
<b>Capítulo 2:</b> Crisis de los Estados de Bienestar, Derrumbe y Avance del Neoliberalismo.....	21
<b>Capítulo 3:</b> Políticas de Transferencia de Renta Condicionada en América Latina y el Caribe.....	29
<b>3.1</b> Creación del Ministerio de Desarrollo Social.....	34
<b>Capítulo 4:</b> Recorrido histórico de las AFAM en Uruguay.....	38
<b>4.1</b> Asignación familiar del Plan de Equidad.....	42
<b>4.2</b> Antes y después de las AFAM.....	48
-Reflexiones finales.....	52
-Referencias Bibliográficas.....	55
-Fuentes Documentales.....	60

## Resumen

El presente trabajo constituye la monografía final de grado de la Licenciatura en Trabajo Social. Tiene como objetivo analizar la génesis y las transformaciones producidas en el régimen de Asignaciones familiares, enfocándonos en los cambios y continuidades que acarrearán las nuevas Asignaciones Familiares en el marco del Plan de Equidad, que determinan un antes y un después con respecto a la direccionalidad de la prestación, pasando de ser una política universal dirigida a los trabajadores formales, a ser, en la actualidad una política focalizada para aquellos sectores de la población que independientemente de que tengan un empleo estable, se encuentran en situación de “vulnerabilidad socioeconómica”. Este “punto de inflexión” se enmarca en un contexto de cambios en la matriz de protección social como lo fueron las ya mencionadas AFAM-PE definidas como una Política de Transferencia de Renta Condicionada, que incluye una mirada asistencial, focalizada y tecnificada en relación al algoritmo-Índice de Carencias Críticas seleccionado por el Ministerio de Desarrollo Social que permite visualizar quien accederá a dicha prestación.

**Palabras claves:** *Asignación familiar, Políticas de Transferencia de Renta Condicionada, vulnerabilidad socioeconómica, focalización.*

## Introducción

El presente documento académico de carácter monográfico corresponde al trabajo final de grado para obtener el título: Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

Se procura a grandes rasgos volcar los conocimientos que se han adquirido durante el proceso de formación, exponiendo una mirada crítica y reflexiva al momento de responder las diversas manifestaciones de la cuestión social que se presentan en la actualidad, como lo son las familias que son población objetivo de los programas de Ministerio de Desarrollo Social (en adelante MIDES), que por diversos motivos estructurales, están desocupadas o directamente accedieron al mercado formal de forma precarizada vulnerándose de esta manera los derechos de las familias. En este sentido, se debe profundizar en aquellos aspectos vinculados a la respuesta a dicha problemática desde los programas y políticas que aplicó el MIDES como lo fue el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (en adelante PANES) y los son en la actualidad las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (en adelante AFAM-PE).

En dicho trabajo, se desarrollará el surgimiento de las Asignaciones Familiares (en adelante AFAM) y se realizará un recorrido histórico de las mismas en el Uruguay del siglo XX hasta llegar hasta nuestros días, deteniéndonos en las AFAM-PE, la cual es definida en la actualidad como una Política de Transferencia de Renta Condicionada (en adelante PTRC), dirigida a las familias que se encuentran según el MIDES en situación de “vulnerabilidad socioeconómica”.

En primera instancia, en el documento se realizará un primer acercamiento al tema de estudio, consecutivamente se presentará el encuadre teórico que involucra el objeto de estudio, el objetivo general y los objetivos específicos correspondientes. Para abordar la problemática, se utilizará el análisis documental, por esta razón se recurrirá a la bibliografía de la temática seleccionada, a las normativas vigentes, portales digitales institucionales, entrevistas periódicas, documentos institucionales, entre otros. Seguidamente, se expone el cuerpo del documento que se divide en cuatro capítulos:

El **primer Capítulo**, se hará referencia a la relación antagónica propia de una sociedad de lucha de clases, dicha tensión como expresión y parte del desarrollo de sí misma, en este caso en la sociedad moderna, en un Estado considerado restricto. Siguiendo esa línea de pensamiento, en este punto se tomarán los aportes del autor Coutinho quien en su libro *“Marxismo e política, a dualidade de poderes e outros ensaios”* hace alusión al pasaje del Estado restricto a un Estado ampliado dentro de la sociedad moderna, contexto en el cual la ciudadanía se extiende, y surgen las políticas sociales (en adelante PPSS) como forma de responder a esa contradicción de clases.

A continuación, se hará alusión a las conquistas de la clase proletaria, las cuales permitieron el acceso a diversos derechos, ello trajo consigo el surgimiento de los Estados de Bienestar en Europa, un Estado ampliado que garantiza PPSS universales, mientras que en América Latina (en adelante AL) surgieron Estados que optaron por el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (en adelante ISI).

Luego, en el **Segundo Capítulo** se analizará la crisis de los Estados de Bienestar y las gestiones y gobiernos que incorporan estrategias para superarla, presentando los impactos y cambios producidos en la protección social.

En el **Tercer Capítulo**, analizaremos el desarrollo de las PTRC en AL y el Caribe desde su surgimiento en los 90 y en el siglo XXI. Posteriormente nos centraremos en el Uruguay del S.XXI, período en el cual se producen varias transformaciones: por primera vez en la historia asume un gobierno de izquierda, que creará el MIDES, como principal ente de llevar a cabo las PTRC.

**Cuarto Capítulo**, nos centraremos en el régimen de la AFAM que ha sufrido varias modificaciones desde su surgimiento (1943) tomando aportes de las autoras Caristo (2005) *“Asignaciones Familiares en el Uruguay”* y Santos (2006) *“Evolución histórica del Régimen de Asignaciones Familiares en el Uruguay”*. Luego se hará énfasis en el objeto de estudio, las AFAM-PE, la cual presenta continuidades y cambios que marcan un antes y después, con respecto a la mirada asistencial, focalizada y tecnificada de las políticas como respuesta a aquella población que según los programas del MIDES es

identificada en situación de “vulnerabilidad socioeconómica”, familias que se encuentran desvinculadas del mercado o que poseen un empleo con sueldos menores en relación al Salario Mínimo Nacional establecido por Ley.

Por último, se presentarán las Reflexiones Finales.

## **Acercamiento al tema de estudio**

El tema seleccionado para el presente trabajo hace alusión al régimen de Asignaciones Familiares. En el mismo, se realizará un recorrido histórico desde su nacimiento hasta llegar hasta nuestros días, enfocándonos en los cambios y continuidades introducidos en el régimen de las Asignaciones Familiares en el marco del Plan de Equidad, las cuales son llevadas a cabo en la década del gobierno progresista 2005-2015.

En 1930, nuestro país se encontraba atravesando un contexto complejo en relación a la situación socioeconómica y demográfica. Había descenso en la natalidad y una elevada morbilidad y mortalidad infantil, existían brechas en las remuneraciones y el poder adquisitivo de los salarios eran bajos, motivos por los cuales se fundamentaron diversos proyectos de Ley, que hacían referencia a pagos complementarios a aquellas familias que tuvieran niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) a su cargo (Vigorito, 2005).

En el año 1943, se creó la Ley N° 10.449 sobre “Consejos de Salarios y Asignaciones Familiares” con la finalidad de mejorar la situaciones de las familias. La Ley establecía beneficios a los hijos de trabajadores, de obreros de la industria, obreros del comercio o empleados, también a trabajadores de oficinas y escritorios de la actividad privada, quedando excluidos del beneficio los hijos de los trabajadores rurales y el servicio doméstico (Caristo, 2005).

Posteriormente, en 1950 se estableció la Ley N° 11.618 “Cajas de Compensación y Asignaciones Familiares”. En la misma, se modificaron las disposiciones de la Ley N° 10.449, añadiéndose en el artículo N° 21, una autoridad superior de las AFAM y las Cajas de Compensación, conformada por un Consejo Central integrado por el Poder Ejecutivo, tres delegados de trabajadores y tres delegados de los patronos, los cuales eran elegidos en los Consejos de las Cajas (Poder Legislativo, 1950).

En el año 1954, se creó la Ley N°12.157 de las Asignaciones Familiares la cual incluía como beneficiarios a los hijos de los trabajadores rurales y personal del servicio doméstico (Poder Legislativo, 1954).

Transcurridos los años, se aplicó en 1960 la Ley N° 12.801 la cual hacía alusión al presupuesto general de los sueldos y gastos, los cuales se agrupaban en escalafones según los cargos (Poder Legislativo, 1960).

Luego, se promulgó la Ley N° 13.559 en el año 1966, el artículo N° 1 hacía mención a la compensación por hogar constituido para todos los trabajadores de la actividad privada que prestasen servicios remunerados para terceros, cualquiera sea su forma de retribución, que tuvieran NNA a cargo. La compensación era de 300 pesos mensuales o bimensuales, según lo determinara el Consejo Central de Asignaciones Familiares (Poder Legislativo, 1966).

En 1980, se establece Ley N° 15.084 de las AFAM, la cual aún sigue vigente. Se dirige a aquellos trabajadores que tienen NNA a su cargo, cuyos ingresos no superen el tope asignado. El monto es otorgado de forma bimensual a los adultos mayores que están a cargo de los NNA. El artículo N° 2 expresa que todos los empleados de actividad privada que tengan NNA a su cargo percibirán la prestación, pero también recibirán la misma si los empleados se encuentran en situación de desocupación forzosa, como los vendedores de diarios, los empleados del servicio doméstico, entre otros (BPS,1980).

La Ley N° 16.697 de reforma fiscal aplicada en 1995, determinaba franjas para acceder a las AFAM, aumentó el monto de la prestación a aquellos hogares de menores ingresos y se retiró el beneficio a los trabajadores que percibían ingresos superiores a diez SMN mensuales, esto significó la pérdida del carácter universal entre los trabajadores formales (Caristo, 2005).

En junio de 1999, entra en vigencia la Ley N° 17.139 la cual refiere a una ampliación de la prestación establecida en el artículo N° 2 del decreto- ley 15.084. Según el artículo N° 1 se extiende el beneficio a los HMR independientemente de la relación laboral (Poder Legislativo, 1999). La Ley, prioriza a aquellos hogares donde la mujer sea el único sustento del hogar o en aquellas situaciones donde los titulares de cobro hubieran agotado su cobertura por la dirección de seguros de desempleo (Vigorito y De Melo, 2007).

En el año 2004, se creó la Ley N° 17.758, donde las AFAM se dirigen a todos los

hogares con ingresos de cualquier naturaleza inferiores a 3 SMN que no estuvieran al alcance de las Leyes presentadas previamente (Poder Legislativo, 2004).

Cabe agregar, que si bien la pobreza se había incrementado en los años 2002 y 2003 debido a la crisis que experimentó la economía uruguaya, recién en el año 2004 se tomaron medidas para reorientar el sistema de transferencias por asignaciones familiares a la población de menores recursos (Vigorito y De Melo, 2007).

En el año 2005 se promulgó la Ley N° 17.866 que dio surgimiento al MIDES, siendo un Ministerio que articula las PPSS y lleva a cabo las nuevas PTRC. Según el artículo N° 9 al MIDES le compete:

“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” (Poder Legislativo, 2005).

En 2008, la Ley de las AFAM vuelve a ser modificada, dando paso al surgimiento de la Ley N° 18.227 de Asignaciones familiares en el marco del Plan de Equidad, la cual tiene como estrategia superar la pobreza y reducir la desigualdad como forma de lograr un país más justo, incluyente e integrado. La misma es una prestación monetaria que se otorga de forma mensual por el Banco de Previsión Social (BPS) a aquellas familias en situación de “vulnerabilidad socioeconómica” que tengan NNA a su cargo; también reciben la prestación los establecimientos de INAU o instituciones que mantengan convenio con esta última. Tiene como finalidad complementar los ingresos de los hogares (Poder Legislativo, 2008).

En la actualidad, coexisten las AFAM dirigidas a aquella población activa y las AFAM-PE, prestación dirigida a la población que según el MIDES se encuentra en situación de “vulnerabilidad socioeconómica y/o social” que estando dentro del mercado formal o informal sus ingresos no superan el SMN por Ley.

En este sentido, las apreciaciones que tiene Crossley pueden ayudarnos a comprender la interpretación de lo que las AFAM identifican como vulnerabilidad social.

Se entiende que la vulnerabilidad social como condición de riesgo, “(...) es un atributo de individuos, hogares o comunidades, que están vinculados a procesos estructurales que

configuran situaciones de fragilidad, precariedad, indefensión o incertidumbre” (Crossley, apud González, 2009:2). El concepto antes mencionado, vincula la condición de los sujetos y la comunidad en general a procesos estructurales y no a procesos biográficos.

Cabe agregar, que a partir de la aplicación de las Leyes N° 17.139 y la N° 17.758 las AFAM fueron tornando un lento proceso de focalización hacia aquellos sectores de la población de menores recursos. Lo que realizó el nuevo régimen de AFAM fue mejorar y extender el sistema ya existente a través del MIDES y el BPS.

En suma, el documento escrito tendrá como objetivo abordar las modificaciones y continuidades de las Asignaciones a lo largo de la historia, haciendo hincapié en el punto de inflexión con respecto al carácter asistencial, focalizador de la prestación y a la tecnificación creciente que tuvieron las AFAM en el marco del Plan de Equidad en la actualidad.

Por ese motivo, se habla de un antes y un después, un antes que implicó una prestación dirigida a aquella población contributiva, es decir, a aquellos trabajadores amparados por la seguridad social y un después que involucra una nueva política (PTRC) de carácter asistencial, focalizada y tecnificada dirigida a aquella población no contributiva o que estando dentro del mercado formal, posee ingresos que se encuentran por debajo del SMN por Ley.

## **Marco Teórico**

### **Objeto de estudio:**

Identificar las rupturas y continuidades que se producen en la transición de las Asignaciones Familiares en relación al surgimiento de la AFAM en el marco del Plan de Equidad, a través de la aplicación de las Leyes.

### **Objetivo General:**

-Analizar y reflexionar sobre los cambios y continuidades producidas en las Asignaciones familiares, por medio de diferentes Leyes, desde su surgimiento hasta la actualidad, enfocándonos en el marco del Plan de Equidad.

### **Objetivos específicos:**

- Conocer el sustento teórico que le da sentido a los cambios producidos en las AFAM, analizando el surgimiento de las AFAM-PE.
- Describir los contenidos de las AFAM y las AFAM-PE a partir de las fuentes documentales y normativas legales.

## Metodología de investigación

La metodología utilizada en dicha elaboración tendrá un abordaje cualitativo, por consiguiente, se utilizará el análisis documental, el cual nos aportará un carácter descriptivo y exploratorio, con la finalidad de indagar el régimen de las Asignaciones Familiares, enfocándonos en las rupturas y continuidades que produjo el nuevo régimen de Asignaciones Familiares en el marco del Plan de Equidad. Para la realización del mismo se ha consultado diversas fuentes documentales, desde documentos de diferentes organismos públicos competentes, así como revistas y libros de autores que hacen alusión al tema seleccionado.

En este sentido, el término documento institucional se refiere “(...) a la amplia gama de registros escritos y simbólicos, así como a cualquier material y datos disponibles. Los documentos incluyen prácticamente cualquier cosa existente previa y durante la investigación, incluyendo relatos históricos o periodísticos, obras de arte, fotografías, memoranda, registros de acreditación (...)” (Valles, 1999:120).

Entonces decimos que indagar, recolectar, organizar, interpretar y analizar los documentos e información nos lleva a la construcción de conocimiento, como cualquier otro tipo de investigación que se decida utilizar (Morales, 2003).

Es relevante resaltar que los documentos recabados para realizar el presente trabajo escrito iluminan un recorrido histórico de la política seleccionada, por eso nos adentraremos a la génesis de las AFAM y sus posteriores modificaciones hasta llegar a la actualidad, punto en el cual nos detendremos, por su carácter innovador, que presenta un antes y un después en cuanto a su direccionalidad.

# 1 Recorrido Histórico - Génesis de las políticas sociales como respuesta a la Cuestión Social

En el siguiente capítulo nos centraremos en la consolidación del Estado moderno, Estado que ha variado a lo largo del tiempo, pasando de un Estado restringido a un Estado ampliado, punto en el cual nos detendremos, para poder entender la génesis de las políticas sociales.

Resumiendo este período inicial, según Marx y Engels (2011), la noción de Estado restringido se define como una especie de “comité ejecutivo” de la clase dominante, que se vale de la dominación a través de medios coercitivos para ejercer sus funciones. En esta etapa, aparecen las luchas de clases como un conflicto con menos mediaciones entre proletarios y burgueses, definida como una guerra civil. Se presenta con gran énfasis una visión de revolución socialista proletaria como “revolución permanente” ante la posición de la burguesía. Además, existe “ (...) uma percepção do duplo poder como algo transitório, de breve duração, que nao so implica a eliminação violenta de um dos dois contendores, mas também a construção de um governo ditatorial pela parte vencedora” (Coutinho, 1994:25). Lo antes expresado alude a la existencia de dos clases, una de ellas, en particular la burguesía, aparece como vencedora ejerciendo poder de coerción sobre la clase proletaria.

Siguiendo a Coutinho el “Estado assegura e reproduz a divisão da sociedade em classes” (1994:19). En esta etapa inicial el Estado moderno representa intereses de clases, que en nombre de un supuesto interés general, defiende intereses comunes de una clase particular.

Decimos que “A esfera política restrita que era própria dos estados oligárquicos, tanto autoritários como liberais, cede progressivamente lugar a uma nova esfera pública ampliada, caracterizada pelo crescente protagonismo de amplas organizações de massa” (Coutinho, 1994:53). Es así que en el último tercio del s. XIX en Europa, el Estado realizó un giro con respecto al reconocimiento de la formación de sujetos colectivos, periodo en el cual se expanden las primeras medidas de protección social.

(...) se empenhou por dar teoricamente conta de uma intensa socialização da política, que resultou, entre outras coisas, da conquista do sufrágio universal, da criação de grandes partidos políticos de massa, da ação efectiva de numerosos e potentes sindicatos profissionais e de classe. Nao so os liberais, más ate mesmo os conservadores e a nova direita, para pretender eficacia,

tiveram estão de se apoiar em amplos movimentos de massa (...) (Couthinho, 1994:52).

Lo antes mencionado, se vincula a la teoría ampliada del Estado, presentada por Gramsci. A partir de aquí comienza a visualizarse que la burguesía asume una nueva estrategia para legitimar el orden, paralelamente a este hecho, se concibe una creciente organización de la clase trabajadora. Este hecho puntual, comienza en el momento que los trabajadores reconocen su situación y condición de desventaja frente al orden establecido. Entonces decimos que las grandes luchas trajeron como consecuencia el reconocimiento de la clase subalterna en el ámbito público estatal (Coutinho, 1994).

Aquí comienza a tomar relevancia el término cuestión social, el cual se utiliza para interpretar las problemáticas que estaban presentes en la sociedad, y como tal es una construcción histórica que otorga legitimidad a las intervenciones del Estado.

Resulta importante traer las consideraciones de Netto, quien define la cuestión social en un sentido universal como un “(...) conjunto de problemas políticos, sociais e económicos que o surgimiento da classe operaria impos no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, a questão social esta fundamentalmente vinculada ao conflito entre o capital e o trabalho” (1996:13).

Siguiendo con los lineamientos anteriores, las PPSS nacen como forma de dar respuesta a las condiciones de vida de aquellos sectores más afectados de la relación capital- trabajo. En este sentido se entiende que:

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social sao desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento-em geral setorializadas e fragmentadas-as expressoes multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (Behring & Boschetti: 2009:51).

Como mencionan las autoras Behring & Boschetti las PPSS surgen para dar respuesta a las expresiones de la cuestión social de la sociedad capitalista y desde ese entonces las PPSS nacieron de las entrañas del capitalismo y la explotación del capital sobre el trabajo. En este sentido, se puede mencionar que las PPSS no solamente surgieron para regularizar y minimizar las luchas de clases, sino que también como ya se mencionó, para intervenir sobre la clase más perjudicada de la relación capital- trabajo. La finalidad es alcanzar un

equilibrio en donde sea posible el desarrollo del capitalismo.

Retomando lo antes dicho, a través de largas conquistas por parte de la clase trabajadora, con el transcurso del tiempo el Estado fue ampliando su abanico de prestaciones y protecciones que llevaron al surgimiento de los Estados de Bienestar en Europa, no así en AL. Particularmente en Uruguay, Argentina y Brasil se dieron procesos de desarrollo industrial vía sustitución de importaciones.

Con respecto a lo antes mencionado, los países de AL no llegaron a definirse como Estados de Bienestar como lo fueron en Europa, debido a la dependencia de los países subdesarrollados, sin embargo, el modelo ISI permitió el crecimiento económico y preocupación social por parte de algunos de los mismos. Este proceso fue particular según cada país y su posibilidad de desarrollo. Sabemos que “(...) a lo largo de la historia del capitalismo, la subordinación de nuestras economías ha sido causa y condición del desarrollo capitalista global y que lo que se ha modificado son las formas y las magnitudes de dicha subordinación” (Olesker, 2001:15).

Sobre esto se abordará en el siguiente apartado, el cual hace mención a los Estados de Bienestar en Europa y el Modelo ISI optado por AL.

## **1.1 Estado de Bienestar en Europa y sustitución de importaciones en América Latina: Más Derechos**

En la década del 30, período de pos crisis y sobre todo luego de la segunda guerra mundial surgió un nuevo período conocido como los treinta años gloriosos o los años de oro, el cual se extendió hasta 1960 en Europa, fase en la cual se registró una fuerte expansión de la intervención del Estado y las PPSS dirigidas a los trabajadores y una extensión de beneficios y ganancias para las empresas (Behring & Boschetti, 2009).

A partir de diversas luchas de clases, se fueron instalando en la sociedad los Estados de Bienestar, Montagut (2000) lo define como “(...) un modelo sociopolítico y económico, fruto de las transformaciones que se habían ido produciendo en las diversas esferas de la de vida social” (p.44).

Es así que el Estado asumió un nuevo rol que implicaba regular las decisiones y condiciones de las clases en un contexto de producción taylorista. A su vez, era responsable de mantener las condiciones de vida de los ciudadanos por medio de un conjunto de acciones, como las prestaciones públicas de servicios sociales universales, que incluía el seguro social, la asistencia médica, la educación y la implementación de la red de seguridad de asistencia social. Otra de sus acciones era regular la economía del mercado con el fin de mantener elevado el nivel de trabajo (Behring & Boschetti, 2009).

El Estado por un lado, tenía que potenciar el incremento del consumo para así generar un crecimiento económico y además garantizar protección social a toda la población (Montagut, 2000).

Aquí podemos traer los aportes de Pierson (1991) quien en su trabajo analiza los orígenes del Welfare State aportando tres elementos que marcan la fase de la edad de oro de las PPSS. El primero, hace referencia al crecimiento del presupuesto social a aquellos países que integraban la Organización para Cooperación y Desarrollo Económico (en adelante OCDE), el segundo de los elementos tiene que ver con los cambios demográficos, es decir, aumentó la población de adultos mayores, ampliando los gastos en salud, jubilaciones y pensiones. El tercer elemento, refiere al crecimiento de programas

sociales. El autor manifiesta que la expansión de los programas fue similar en casi todos los países:

(...)primeiro a cobertura da accidentes de trabalho, seguida pelo seguro-doença e invalidez, pensões a idosos, seguro-desemprego e, por último, auxílio- maternidade; em relação a cobertura, os primeiros beneficiados foram os trabalhadores de industrias estratégicas, seguidos pelos trabalhadores rurais, dependentes, trabalhadores autónomos, e por último, a população como um todo (...) (Pierson apud Behring & Boschetti: 2009, 93).

Según Marshall (1967) lo que da inicio al Welfare State es la superación de la lógica de seguros iniciada en el siglo XIX, la cual apuntaba a seguros privados y mínimos a cierta población. Para ello, era necesario incorporar un concepto más amplio de seguridad social como lo fue con el Plan de Beveridge (Behring y Boschetti, 2009).

En el sistema de protección social Beveridiano “(...) os direitos são universais, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos (...) e o Estado deve garantir mínimos sociais a todos em condições de necessidade...” (Behring y Boschetti, 2009:97).

Como es expresado en el párrafo anterior, el plan Beveridge implicó un cambio y una ampliación en los derechos, derechos que fueron destinados a toda la población.

En este sentido, la autora Montagut menciona algunas características para comprender la lógica de los Estados de Bienestar. Por un lado, señala el pacto entre trabajadores, empresarios y el gobierno, que significó la aparición de sujetos colectivos (sindicatos, partidos políticos), donde el Estado asume un rol interventor en las diferentes esferas, desde la social y la económica. Por otro lado, expresa que la intervención del Estado se basa en una economía mixta, que implica regular la economía y ser titular de empresas, generando en algunos sectores de la producción una conexión de empresas públicas y privadas, y un efecto directo en el número de puestos de trabajo. Además, otra de las características que se presenta en este tipo de Estado es la plena ciudadanía como consecuencia de la ampliación de los derechos (2000).

Por último, otra de las lógicas que se configura son las políticas keynesianas:

(...) tienen como objetivo incrementar la demanda efectiva de la población, comportan a su vez la universalización de

la protección social. Será toda la población la que recibirá la atención del Estado y no solo la clase trabajadora como había sido a finales del siglo XIX (...) el Estado tiene como finalidad mantener un nivel de vida mínimo para el conjunto de la población, ya no entendido como caridad pública como en siglos anteriores sino como un derecho social (Montagut, 2000:48).

Podemos decir que los Estados de Bienestar implicaron la ampliación y reconocimiento de ciertos derechos, como la asistencia social, salud, educación y seguridad social para toda la población.

Acercándonos a nuestro continente, los treinta años gloriosos (1940-1970) repercutieron en AL de forma positiva, dichos países optaron por llevar adelante el modelo ISI, el cual apuntaba a proteger la industria local. En particular Uruguay se favoreció por la segunda guerra mundial y la guerra de Corea (Bonfanti, 2015).

Como se señaló anteriormente, en este período comenzaron a consolidarse en AL los Estados de ISI, los cuales presentaban diferentes características y modalidades entre los países de la región. Diferencias que tuvieron que ver con la cobertura de las protecciones sociales, en la calidad, rango y variedad de los servicios sociales públicos y en la inversión de los servicios sociales. Dichas diferencias hacían referencia a los grados de maduración y a sus inicios históricos (Filgueira, 1999). A partir de estos criterios se puede identificar tres tipos de Estados de ISI, el Universalismo Estratificado, los Regímenes Duales y Regímenes Excluyentes (Filgueira, 1999).

Es cierto que en AL se presentaron diferencias en el surgimiento de las protecciones y en la implementación del modelo ISI. En Uruguay y a partir del primer batllismo (1903-1907 y 1911-1915), se consolidaron una serie de reformas políticas que significaron el surgimiento de la protección social, laboral y ciudadana, con una sensibilidad anticipada. También es imprescindible resaltar, que el período que va hasta 1950 tiene el inevitable sello de dos guerras mundiales y la crisis económica de 1929, que ante la incertidumbre que estos procesos despertaron promovieron una preocupación por regular la economía y que se consolidó como lo que hoy conocemos como perspectiva keynesiana de la economía. Es en este marco que debe ser entendido el proceso de desarrollo de los países latinoamericanos. Dentro de los países estratificados, según Filgueira, se encontraban,

Chile, Argentina y Uruguay, países que en 1970 protegían la mayor parte de la sociedad, a través de servicios de salud y en sistemas de seguros sociales, extendiéndose la educación inicial y secundaria a toda la población.

Los grados de calidad y acceso a beneficios y protecciones se encontraban estratificados en estos países, existía un orden, quienes accedían a más protecciones eran los trabajadores del Estado y profesionales, luego con el tiempo se fueron ampliando a los trabajadores fabriles y otras formas.

En los países con regímenes duales o tardíos, se encontraban Brasil y México, estos países poseían una cobertura casi universal y estratificada en la educación primaria y salud. A su vez, existía un desarrollo del Estado y el mercado formal empero se visualizaba una escasa incorporación. Aquí se presentó con mayor claridad la heterogeneidad territorial.

En los regímenes excluyentes, estaban Honduras, El Salvador, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Bolivia. Los países centroamericanos (en excepción Costa Rica) Ecuador y Bolivia presentaban sistemas elitistas en salud y seguridad social y dual en materia de educación. En estos países solo un 20% de la población se encontraban cubiertas por programas de protección y seguridad social. Se crearon políticas elitistas en la que se beneficiaban los sectores más privilegiados, que eran unos pocos en relación a la población en general. La población favorecida eran los trabajadores formales, los funcionarios públicos y profesionales, siendo un bajo porcentaje. La mayor parte de la población era representada por la agricultura y el trabajo informal (Filgueira, 1999).

Se puede visualizar que en la década de los 70 la mayoría de los países de AL y Centroamérica se encontraban en aquellos regímenes excluyentes.

## **2 Crisis de los Estados de Bienestar, Derrumbe y Avance del Neoliberalismo**

A fines del siglo XX, se ha producido una transformación en el capitalismo influenciado por la mundialización y por las transformaciones ocurridas en la vida social, política y en la organización del trabajo (una transición de producción en serie a una producción flexible).

A partir de la crisis del capitalismo de 1970, se produjo una recesión generalizada de la economía capitalista. Dicha recesión generó una transformación en el patrón de crecimiento, en relación a la retracción en el consumo y a un desempleo estructural. Ello desencadenó el agotamiento del patrón de acumulación fordista-taylorista, entrando en escena un nuevo modelo de acumulación flexible. Estos cambios se asociaron al proceso de globalización económica, fase del capitalismo donde las empresas poseían una mayor comunicación e integración comercial entre los países. En este periodo, comenzaron a ganar terreno las ideas neoliberales, uno de los argumentos que permitieron la asunción de esta nueva ideología fue la crítica a la alta tasa inflacionaria que estaban sufriendo los países.

Las ideas neoliberales, ya estaban presentes luego de la segunda guerra mundial, surgiendo como una reacción teórica frente a los Estados de Bienestar “(...) seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases para um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro” (Anderson apud Behring & Boschetti, 2009: 125). Siguiendo las reflexiones de Anderson la crisis del capitalismo provenía del poder excesivo de los movimientos obreros y sindicatos, los cuales fueron los principales actores causantes del estancamiento económico, debido a que imponían el aumento de los gastos sociales al Estado, impidiendo acumulación de capitales, desencadenando procesos inflacionarios (2009).

En este sentido, “(...) os neoliberais defendem uma programática em que o estado não deve intervir na regulação do comercio exterior nem na regulação de mercados financeiros, pois o livre movimento de capitais garantirá maior eficiência na redistribuição de recursos internacionais” (Navarros apud Behring & Boschetti,

2009:126).

La ideología neoliberal, alcanzó su hegemonía en 1980 teniendo varios pioneros, entre ellos, Margaret Thatcher (1979) en Inglaterra, Ronald Reagan (1980) en Estados Unidos, Helmut Kohl (1982) en Alemania Occidental. Las medidas implementadas por estos países que optaron por esta ideología, tuvieron efectos destructivos hacia la clase trabajadora, generando puestos de trabajo no cualificados, un incremento en el desempleo y produciendo una reducción de PPSS y de los salarios. Por tanto, hablamos de un Estado reducido, el cual volcaba sus intereses en la libre competencia del mercado (Behring & Boschetti, 2009).

Según Hobsbawm (1998) Desde la década del 70 estamos atravesando “la Era del Derrumbamiento” período crítico, de incertidumbres, descomposición y crisis, que concebía reestructuraciones en el mundo de trabajo, en el Estado y el mercado. Esta nueva era de revolución tecnológica que atravesó la producción, ha instaurado riesgos sociales y ecológicos producto de la destrucción de recursos naturales (Claramunt, 2013).

En este sentido, las autoras Behring & Boschetti (2009) mencionan que lo que permitió superar la crisis del capitalismo fue:

(...) um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e controlar a moeda; um Estado parco para os gastos sociais e regulamentações econômicas; a busca da estabilidade monetária como meta suprema; uma forte disciplina orçamentária , dígase, contenção dos gastos sociais e restauração de uma taxa natural de desemprego; uma reforma fiscal, diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos; e o desmonte dos direitos sociais, implicando na quebra da vinculação entre política sociais e esses direitos , que compunham o pacto político do período anterior (p.12).

Siguiendo con los lineamientos anteriores, es menester señalar que las medidas adoptadas produjeron un antes y un después con respecto a la intervención del Estado y la aplicación de las PPSS. Este nuevo contexto ha perjudicado a la “clase-que-vive-do-trabalho” (Antúnes, 1998: 15).

A grandes rasgos, se puede decir que a nivel mundial, los países se encontraban atravesando una nueva situación social. Iamamoto (2007) hace referencia a las actuales

expresiones de la cuestión social, donde aparecen otros fenómenos que van más allá de la pobreza, la exclusión y la miseria:

(...) pasando a una inequívoca banalización de lo humano, a hacer de los otros, seres descartables ante los que se afianza la indiferencia. La sociabilidad humana se subordina a las cosas capital-dinero y capital-mercancía y el desarrollo económico se transforma en una suerte de barbarie social, donde se profundizan contradicciones sociales de toda naturaleza, al mismo tiempo que se naturalizan las desigualdades y se subsumen las necesidades sociales al poder de las cosas (Iamamoto apud Claramunt, 2013:21).

Con respecto al recorte o reducción de las PPSS, las mismas tomaron un carácter focalizado, que se establecían a partir de comportamientos y características individuales que ya estaban predefinidas dentro de la población. Aquí se puede visualizar el recorte de derechos sociales, el cual estaba regulado por operaciones de carácter técnico-burocrático, que determinaba la exclusión e inclusión en los sistemas de protección social (Vecinday, 2004).

En dicha sociedad, en relación al mercado mundial, por un lado convivía el progreso y por otro el padecimiento, se multiplicaba la riqueza pero aumentaban las desigualdades, el mercado impulsaba el crecimiento pero se destruían puestos de trabajo, aumentaba la financiación económica pero se limitaban los márgenes de maniobra presupuestaria. Siguiendo los lineamientos antes mencionados, se puede decir que nos encontrábamos en una sociedad de individuales, en la cual persistía el malestar social. Un malestar social asociado al nuevo contexto socioeconómico, donde los puestos de trabajo eran cada vez más inseguros y existía un aumento del desempleo, la pobreza, la fragmentación y exclusión social de aquellas personas más vulnerables (Pérez, 2005).

Por tanto, la exclusión social, se define como aquellas situaciones que generan riesgos o barreras en los distintos ámbitos, desde lo económico, habitacional, en lo social, laboral, por un lado y “(...) de limitación de oportunidades de acceso a los mecanismos de protección, por otro” (Laparra y Otros apud Hernández, 2008). La cita antes señalada, relata las barreras y limitaciones que transversalizan a ciertos sujetos para poder acceder a la protección. Por ello, podemos decir que aumenta la riqueza pero genera desigualdades en la distribución de las mismas, produciendo exclusión, pobreza y fragmentación. Hablamos de una sociedad donde el individuo debe actuar y ser

responsable de sus conductas.

Lo antes mencionado hace referencia a una sociedad de individuos. Merklen (2013) señala que en este período se han propuesto políticas de individuación donde las problemáticas ocurridas en la estructura social eran transferidas a cada sujeto como responsables de su ocurrencia. Cada individuo debía ser activo y responsable de su biografía. Así “Cada sujeto debe definir el contenido de su experiencia y su proyecto de futuro” (p.74).

Según Merklen “La individualización contemporánea contiene aspectos “positivos”, en los cuales los individuos conquistan extendidos márgenes de independencia, incluso de autonomía, pero contiene también aspectos “negativos”, en los que los individuos ven disminuir sus márgenes de acción” (2013:56). El autor manifiesta que las políticas individualizantes niegan toda idea de generar un bien colectivo en la sociedad, siendo una base fundamental para la construcción de normas sociales y dispositivos de protección (2013).

Pérez, señala que estamos atravesando una crisis antropológica y económica, en la cual estaban fallando de forma simultánea “(...) las instituciones que hacían funcionar el vínculo social y la solidaridad (crisis del Estado de bienestar), las formas de relación entre la economía y la sociedad (crisis del trabajo) y los modos de constitución de las identidades individuales y colectivas (crisis del sujeto)” (2005:20).

En este período, comienza a manifestarse una nueva cuestión social la cual se describe como:

(...) una inadaptación de los viejos métodos de gestión de lo social, que más allá de los acuciantes problemas de financiamiento y de las penosas disfunciones de los organismos del Estado, lo que está en tela de juicio son los principios organizadores de la solidaridad social y el fracaso de la concepción de los derechos sociales para ofrecer un marco satisfactorio en el cual pensar la situación de los excluidos (Pérez, 2005:18).

Se habla de una nueva cuestión social, debido a que las herramientas utilizadas para intervenir en las problemáticas actuales no estaban siendo las adecuadas o no estaban adaptadas al nuevo contexto. En este sentido, el Estado debió ofrecer nuevas respuestas a la población como sujetos de derecho.

Luego de hacer mención al periodo de crisis de los Estados de bienestar y

consolidación de los Estados neoliberales en Europa, resulta pertinente enfocarnos en el caso de AL, particularmente en Uruguay.

A fines de 1970 y comienzos de los 80, el modelo ISI comenzó a demostrar su agotamiento en AL, fase que fue acelerada por los déficits fiscales, en los cuales los Estados se fundamentaban en las prestaciones sociales. Se pasó de “la “crisis de la deuda” y la progresiva transformación del capitalismo industrial nacional, a un capitalismo globalizado, financiero y de servicios” (Filgueira, 2013:28).

Con respecto a lo antes mencionado, la región latinoamericana al igual que Europa también sufrió transformaciones en el capitalismo. Fue así que varios países realizaron un giro en las orientaciones políticas.

“Este peculiar proceso determinó variedades de capitalismo (Hall y Soskice, 2006; Bogliaccini y Filgueira, 2011) y de Estados de bienestar (Esping- Andersen, 1993), en una amplitud que caracterizo tanto al Welfare State como al fascismo (Netto, 1997)” (Mariatti, 2015:26).

Este proceso de reforma se consolidó en 1989, a través del influjo del Consenso de Washington. El mismo promovió la expansión de la educación y el mercado “(...) pero limitó el rango de las políticas que se consideraban aceptables, de manera que la desigualdad y la distribución inequitativa de oportunidades permanecieron como una característica dominante en la región” (Filgueira, 2013:20).

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional fueron las organizaciones encargadas de reformular el desarrollo local a través de políticas de mercado, dando origen al Consenso de Washington (Uribe, 2011).

A grandes rasgos, podemos decir que “El Estado se contrajo en su rol social, regulatorio, 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” (Filgueira, 2013:29). A su vez, se promovió la descentralización, se redujeron los gastos públicos sociales, en relación al gasto público total y en términos per cápita, privatizando la provisión del bienestar (Filgueira, 2013).

Los regímenes de seguridad social, salud y hasta educación fueron transformados de sistemas de reparto, centralizados, con re distribución acotada de ingresos y riesgo, a sistemas que debían ajustar tanto cuanto fuera posible las prestaciones de las personas a sus capacidades en el mercado e incentivar el aseguramiento individual y el acceso por

los propios medios (Filgueira, 2013:30).

Podemos decir que los países latinoamericanos obtuvieron un crecimiento económico negativo, aumentando la pobreza y las desigualdades. “A pesar del alto grado de desigualdades y de dificultades económicas, muchos de los gobiernos de América Central y del Sur han introducido políticas sociales que han mitigado, en parte, la precariedad” (Montagut, 2000: 111).

Con respecto a lo antes mencionado, podemos decir que a pesar de la gran desigualdad y pobreza que sufrió la región, se han aplicado políticas que han disminuido la precariedad.

Particularmente en nuestro país, con la llegada de la democracia en 1985 y sobre todo en la década de los noventa (periodo definido según Olesker como excluyente, liberal y concentrador) se propusieron ciertas reformas estructurales. Es menester señalar, que este periodo liberal, excluyente y concentrador ya estaba presente desde 1968, año en el cual se concretó la congelación de precios y salarios (2001).

Siguiendo con los lineamientos anteriores, nos centraremos en el modelo económico que llevo adelante Uruguay. Con respecto a su carácter liberal, hace referencia al sistema financiero, a las relaciones con el exterior y al mercado de trabajo, dejando por fuera la actuación del Estado en el mercado. Concentrador, en relación a lo que plantea Marx “de concentración (proceso interclase) y centralización (proceso intraclase)” (Olesker, 2001:29). Lo primero denota que los ingresos de los asalariados creció menos de 5% que el ingreso nacional, que aumento más de un 30%. Mientras que el proceso intraclase, se refiere a la participación de los grandes capitalistas en la apropiación del excedente económico. Y por último, el carácter excluyente hace referencia a una variedad de exclusiones, una de ellas es la exclusión al mercado formal de trabajo, que tiene que ver con la inestabilidad laboral. También hace mención a la exclusión social, que significa estar por fuera de los circuitos formales que hacen a la sociedad. Exclusión del sistema mismo, un proceso de marginación de aquella población que queda por fuera del proceso de producción, distribución y consumo de la sociedad capitalista. Por último, la exclusión política “(...) quedar excluido de la toma de decisiones en el plano barrial, departamental o nacional. En este caso la exclusión opera por estar fuera de los circuitos de decisión o de presión sobre las decisiones” (Olesker: 2001:30).

El gobierno de Lacalle 1990 (Partido Nacional), inició su administración con un ajuste fiscal, el cual tenía como finalidad reducir el déficit fiscal. Dicho, implicó mayor gravamen al consumo y por consiguiente impuestos a sueldos, afectando mayormente a los trabajadores. Entre las reformas aplicadas, se encuentran la privatización de empresas públicas, iniciativa frustrada por plebiscito y reformas en el sector público, la flexibilización laboral y la reforma de la seguridad social. A su vez, se propuso una apertura comercial, combinando una apertura regulada y concentrada en la región con una apertura sin contrapartidas, irrestricta y no selectiva al resto del mundo, entre otros (Olesker, 2001).

En 1995, con la asunción de Sanguinetti (Partido Colorado), al igual que el gobierno anterior, fue una etapa donde el país se encontraba con un ajuste fiscal el cual se aplicó nuevamente impuestos a los sueldos y al consumo.

En este contexto, como en el anterior gobierno se realizaron una serie de reformas, como en la administración central con el objetivo de economizar recursos y reducir funcionarios, entre otras reformas, también existieron cambios en la seguridad social (Olesker, 2001).

A grandes rasgos, podemos decir que Uruguay en la década de los 90, ha mantenido su carácter liberal, aperturista, concentrador y excluyente en relación al modelo económico. Como ya se mencionó, se concentra la riqueza en grandes capitales excluyendo a una parte de la población de la acumulación formal, dejando como consecuencia un desempleo estructural y por consiguiente, un descenso del empleo en el sector público, de esta forma comenzó a expandirse el empleo asalariado; además aumento la pobreza limitando el acceso a ciertos bienes y servicios. La pobreza y la exclusión social despiertan un fenómeno multidimensional “(...) estas últimas permiten apreciar la pobreza en toda la profundidad de su significación socioeconómica” (Olesker, 2001:109).

Se puede aludir, que en este periodo, ha sido escaso el nivel de recursos consignados al gasto social, se ha priorizado a algunos sectores de la población, con políticas específicas. Las políticas sociales destinadas a la clase asalariada se vinculaban a la salud y a la educación.

Para concluir, en este periodo, se incrementó la riqueza nacional empero no se modificó los parámetros de la distribución del ingreso, el gasto social destinado fue muy

escaso para poder intervenir sobre la cuestión social.

Al existir recursos escasos e insuficientes, se pensó intervenir desde otra mirada la cuestión social con nuevas herramientas que permitan superar las problemáticas presentes, por ese motivo en el próximo capítulo nos centraremos en profundidad en las PTRC que son llevadas a cabo en AL y en nuestro país. Las mismas nacen para responder las demandas de la sociedad de forma más eficiente.

### **3 Políticas de Transferencia de Renta Condicionada en América Latina y el Caribe**

Ante las consecuencias negativas que tuvieron las reformas socioeconómicas de orientación al mercado en AL, en la década de los noventa y sobre todo, a comienzos del siglo XXI se pensó desde el ámbito político, reconsiderar las problemáticas vinculadas a la pobreza y exclusión social.

Es significativo destacar, que desde 1980 el BM venía actuando como un importante formulador de las recomendaciones políticas, diseminando aquellas políticas de corte neoliberal. Su objetivo era intervenir para disminuir la pobreza y exclusión social que estaban atravesando los países en la región. Según el BM la pobreza es definida como la “(...) incapacidad de atingir um padrão de vida mínimo” (Banco mundial apud Domínguez, 2004:58). En los relatos del BM en relación al mundo del trabajo, por un lado, estaban aquellos sujetos que conseguían actuar en el mercado laboral y por otro, se encontraban los “incapaces” que no conseguían ingresar al mercado. Según el BM, el Estado debía combatir la pobreza actuando e interviniendo en los sujetos “incapaces”, por medio de políticas residuales y focalizadas, con el objetivo de aumentar el “capital humano” (López Ruiz, 2012).

La definición de pobreza utilizada por el BM, remite por ejemplo a las políticas que se implementaron en nuestro país como lo fue el Programa de Inversión Social (PRIS) desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Su objetivo era “(...) encauzar la ayuda a las poblaciones carenciadas e intentando inaugurar políticas integrales en detrimento de aquellas de naturaleza sectorial y de inspiración universalista” (Migdalia, 1998:80).

Con la finalidad de intervenir sobre los “incapaces” (según el BM), en el siglo XXI, en la región se comenzaron a crear secretarías sociales encargadas de llevar a cabo las nuevas PPSS, dichas instituciones se conocen como Ministerio de Desarrollo Social, en el caso de Uruguay o Planificación de los asuntos sociales, en otros países, los cuales son los principales entes de llevar adelante las recientes PTRC.

Ante la necesidad de reconsiderar lo social, se crearon los Ministerios de Desarrollo

Social, los cuales “(...) se especializan en el tratamiento de problemáticas sociales en los que predominan criterios de insuficiencia socioeconómica y/o de atributos particulares de sectores poblacionales –grupos étnicos, de género y etarios, entre otros” (Migdalia y Castillo, 2010:126).

A comienzos del siglo XXI, concomitantemente con el resurgimiento de agudas crisis económicas que azotaron la región, se terminó de “sellar” en la agenda política la necesidad de reconsiderar los temas sociales y fundamentalmente, las estrategias de acción diseñadas para responder a los nuevos riesgos sociales (Migdalia, Castillo y Fuentes, 2010:126).

Como puede notarse, la nomenclatura que identifica expresiones de la cuestión social es muy variada, en este caso “riesgo social” parece querer significar lo que al inicio de este documento y a partir de la normativa vigente se entiende por “vulnerabilidad”. En todos los casos, parecen guardar similitud con la caracterización que definíamos párrafos atrás, en relación al concepto de “pobreza” según recomendaciones del BM (Domínguez Uga, 2004).

Siguiendo los lineamientos anteriores, ante un contexto de crisis, se comenzaba a agudizar cada vez más la exclusión social de los sectores más vulnerables, colocando en riesgo aquellos grupos dependientes como los NNA. En un primer momento, se pensó en intervenir tomando líneas de acciones focalizadas y temporales, más tarde, las estrategias de protección se amplificaron para cubrir a más población, buscando cierta permanencia, aunque mantenían su carácter focalizado (Migdalia y Castillo, 2010).

Por tanto, el Estado programó nuevas estrategias de acción, modificando la matriz de protección social, con la finalidad de superar la fractura que estaba presente en la sociedad. Para ello, se llevaron adelante políticas focalizadas las cuales se dirigían a aquellos sectores de la población que más han sufrido las derrotas. Entre ellas se pensó en las PTRC que consisten: “(...) en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas” (Cecchini y Madariaga, 2011:13).

En este sentido, la cita antes mencionada, hace alusión a la entrega de transferencias monetarias y recursos en especie (alimentos, útiles escolares) a aquellas familias que a consecuencia de la sociedad capitalista se encontraban en condición de perdedor. Se les exige una contraprestación, la cual consiste en el cumplimiento de ciertas conductas, entre ellas está la asistencia de los NNA a los centros educativos y realizar control y estudios pertinentes de salud. Las PTRC no solamente reducen la pobreza si no que a su vez, tiene como cometido mejorar las capacidades humanas como un activo clave para el progreso y desarrollo de las sociedades (Cecchini y Madariaga, 2011).

Es importante mencionar que “(...) os PTRC são programas que materializam a dimensão não contributiva da proteção social na América Latina, situando-se no campo assistencial, cujo foco é o enfrentamento à pobreza, o que requer compreendê-los não só nos seus significados explícitos e implícitos e nas contradições reveladoras de limites e potencialidades” (Silva, 2016:194). En este sentido, las PTRC lo que hacen es transformar las estrategias de intervención, las cuales se identifican como asistenciales, cuya finalidad es enfrentar las secuelas de los procesos de ajuste económico como lo es el incremento de la pobreza, de la indigencia, de los trabajos precarizados, entre otros.

Cabe agregar, que este tipo de políticas no contiene un modelo único de protección social, sino que son adaptadas a las realidades sociopolíticas de cada país, atribuyendo un perfil propio, como por ejemplo, en los criterios de elegibilidad de la población objetivo, cambian de un país a otro dentro de la región, si bien el mayor enfoque es en las familias vulnerables con NNA a cargo, en edad preescolar, escolar y secundaria, hay países que han implementado recursos monetarios dirigidos a adultos mayores y a personas en situación de discapacidad (Cecchini y Madariaga, 2011).

Las PTRC, se crearon recientemente en los países de AL en diferentes años, el primer país que implementó este tipo de políticas fue México con la creación del programa “Oportunidades” en 1997, lo siguieron Brasil “Bolsa Escola” (2001-2003); “Bolsa Alimentação” (2001-2003) y en 2003 “Bolsa Família”. En Jamaica en 2002, se creó el “Programa de Avance mediante la Salud y la Educación” (PATH), en Chile en 2002, “Chile Solidario”, en Argentina en 2002 “Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”, posteriormente “Programa Familias por la Inclusión Social” y desde 2009 “Asignación Universal por Hijo”. En Uruguay, el PANES en 2005 y en 2008 hasta la actualidad se

lleva adelante las AFAM-PE. De acuerdo con lo antes señalado, se puede visualizar el incremento de los países que optaron llevar adelante este tipo de políticas para enfrentar la pobreza, pasando de ser unos pocos a 18 países en la región (Cecchini y Madariaga, 2011).

Las PTRC han adoptado legitimidad gracias a las evaluaciones positivas de su ejecución, ello conllevó a que varios países de AL adoptaran dicha política. Entre sus evaluaciones más relevantes, se encuentra una mejora en relación a la apropiación de los recursos por parte de la mujer, en los niveles de asistencia en instituciones de salud, educación, nutrición y las exigencias de contraprestaciones a las familias, ha generado mayor aceptación por parte de la sociedad (Bentancor, 2015). Por tanto:

(...) se puede hablar de una institucionalización de las PTRC, pues deja de ser un proyecto a término y se incorpora a las prestaciones que forman parte de la malla estable de dispositivos de protección. Estos programas presentan ciertas ambigüedades, pues por una parte reflejan el retorno del Estado en su rol intervencionista, pero por otra mantienen ciertos rasgos de orientación liberal (Bentancor, 2015:52).

En este sentido, la afirmación antes mencionada hace mención al rol que ocupa el Estado de proveedor de servicios y bienes básicos, y a su orientación liberal relacionada a la focalización, generalización de contrapartidas y transferencia de renta sin intermediarios.

Las PTRC se basan en el enfoque Manejo Social del Riesgo (MSR), que fundamenta que todos los sujetos y comunidades somos vulnerables a una variedad de riesgos, desde los generados por la naturaleza como los causados por el hombre. Estos eventos profundizan aún más la pobreza, término que se asocia a la vulnerabilidad, porque es esta población que está más expuesta a los riesgos y a su vez, tienen poco acceso a herramientas que permitan superar los mismos (Holzmann y Jorgensen, 2003).

Al momento de evaluar el riesgo, los sujetos y sus modos de vida son el foco de referencia para las nuevas PTRC, por tanto, el riesgo comienza a asociarse con personas y poblaciones determinadas. En este sentido, "(...) la propia selección de riesgos y la negación de otros estaría señalando modalidades de percepción, categorización y

atribución social del riesgo, que hegemónicamente definen que situaciones son merecedoras de ser incluidas en la agenda de las políticas sociales” (Vecinday, 2004:13).

Siguiendo esta línea, la protección social se define como intervenciones que procuran “(...) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en extrema pobreza” (Holzmann apud Bentancor, 2015:52). A partir de lo previamente señalado, podemos decir que son instrumentos que tienen como fin disminuir la vulnerabilidad de aquellos sectores más pobres que se encuentran frente a riesgos de diversa índole, equiparados de herramientas para ello.

En nuestro país, las transferencias monetarias condicionadas ya estaban establecidas desde 1943, periodo en el cual nacen las AFAM, allí se exigían contrapartidas en relación a la asistencia a la educación y a la escuela. Con el tiempo, las AFAM se fueron ampliando a todos los trabajadores, luego, a fines de los 90 comenzaron a extenderse a aquellos HMR. En el año 2005, se creó el MIDES, se llevaron a cabo las PTRC como lo fue el Ingreso Ciudadano del Plan de Emergencia. Luego, en 2008, el MIDES en conjunto con BPS, llevan adelante el nuevo régimen de Asignaciones Familiares en el marco del Plan de Equidad, el cual sigue vigente. Cabe agregar, que el Plan de Equidad cuenta con una tarjeta magnética, Tarjeta Uruguay Social (TUS) para satisfacer una de las necesidades, como lo es la alimentación, siendo primordial para el desarrollo y crecimiento saludable de NNA y adultos, de aquellas familias vulnerables.

Cabe agregar, que el adulto mayor que no ha tenido un ingreso en su etapa productiva también recibe prestación monetaria “pensión” a través de PTRC llamado Asistencia a la vejez, empero, en el siguiente trabajo no se profundizará en esta población, aunque es de suma importancia.

En el próximo apartado, se hará un análisis de la administración de prestación de tipo asistencial masiva como las actuales PTRC y el énfasis que estas colocan en la familia como sujeto colectivo a ser abordado. Se analizará el surgimiento del MIDES, siendo el principal actor de llevar adelante este tipo de políticas de carácter focalizado.

### 3.1 Creación del Ministerio de Desarrollo Social

Para comenzar, es relevante en primera instancia contextualizar el espacio-tiempo de interés para el presente trabajo, sobre todo en este apartado, nos centraremos en el Uruguay contemporáneo con el motivo de visualizar las nuevas modalidades de implementación de las PTRC que lleva a cabo el MIDES.

La década de los 90, fue un período de crecimiento económico, empero también se registró una tendencia creciente de la pobreza. A comienzos del siglo XXI, más específicamente en el año 2002, en el gobierno de Jorge Batlle Ibáñez (2000-2005) el Estado uruguayo se vio afectado por la crisis económica bancaria, efecto de la crisis Argentina. Dicha agudizó el contexto que estaba transitando el país, el desempleo se disparó, la calidad de los salarios y del trabajo disminuyó, se presentó segregación y exclusión social. A grandes rasgos, podemos decir que la crisis no solo deterioró el ingreso promedio sino que también generó una desigualdad en la distribución de los mismos (Arim, 2008).

En este contexto antes descrito, se comenzaron a cuestionar y percibir la utilización inadecuada de estrategias y herramientas para responder a los riesgos que generaba la misma (Migdalia & Castillo, 2011).

Fue así que se debió pensar en nuevas estrategias de intervención, por ello el 1 marzo del 2005, se produjo un hecho relevante en nuestro país. Por primera vez en la historia asumió un gobierno de izquierda, al mando del presidente Tabaré Vázquez, período en el cual se creó el MIDES por medio de la Ley N° 17.866.

Vázquez, debió enfrentar dos desafíos importantes, entre ellos, disminuir las consecuencias de la crisis económica, como la indigencia y la pobreza, revirtiendo la infantilización de la misma, e intervenir sobre la emergencia de nuevos fenómenos como la exclusión social y la segregación residencial ( De Armas, 2010).

La finalidad del Ministerio fue proponer PPSS desde un enfoque de derechos humanos, las cuales permitan enfrentar aquellas situaciones de exclusión, vulnerabilidad social y pobreza que estaba transitando el país. Por tanto, se pensó en “Una estrategia orientada a la reducción sostenida y sustentable de la pobreza, la segmentación social y las desigualdades” (MIDES, 2012:249).

Frente a ello, el MIDES expuso ciertos cometidos de distintos alcances y lineamientos de acción e intervención de transitorio o largo plazo. Entre ellos se encuentra, formular, ejecutar, coordinar, supervisar, realizar seguimientos y evaluación de las políticas y programas de atención a la emergencia social, buscando estrategias para intervenir en áreas de la familia, adultos mayores, jóvenes, mujeres, personas en situación de discapacidad.

De la misma manera, se propuso brindar información y asesoramiento de los diferentes programas para aquellas personas en situación de “vulnerabilidad socioeconómica”, buscando mejorar las condiciones de vida, a partir de una perspectiva de equidad e integración social.

Con la finalidad de lograr sus cometidos, el MIDES lleva adelante un proceso de descentralización en barrios y pequeñas localidades de su departamento de referencia, por medio de las Oficinas Territoriales (OT), las cuales son la representación institucional del MIDES en el territorio, a su vez constituyen la principal puerta de entrada a los servicios y programas proporcionados por el mismo. De esta manera “Las OT promueven el desarrollo de los programas institucionales, la articulación con otros dispositivos territoriales del MIDES así como con los organismos públicos y las organizaciones de la sociedad civil” (MIDES, 2015:20). Las oficinas están presentes en todo el país y se concentran en el centro de zonas urbanas, cubren zonas delimitadas dependiendo del departamento.

Además, el MIDES cuenta con Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) el cual es “(...) un dispositivo que apunta a impulsar el desarrollo comunitario y la activación de redes de protección local a través de la participación de vecinos e instituciones públicas y privadas, que tienen en común el hecho de trabajar o vivir en el mismo territorio” (MIDES, 2015:22). Busca ser un espacio orientador de recursos para la población. El SOCAT está presente en todo el territorio nacional, concentrándose más en regiones o barrios.

La creación del MIDES y sus diversos programas responden como ya se mencionó, a las situaciones de emergencia que habían transitado las familias en las gestiones realizadas por los gobiernos anteriores, en particular por la crisis del 2002. Dentro de su

amplio abanico de políticas, se pensó en intervenir en aquellas familias vulnerables, por tanto, se propuso el Ingreso Ciudadano, la Tarjeta Uruguay Social, entre otros tantos programas que se dirigen al acompañamiento, capacitación, asesoramiento y atención interdisciplinaria a las familias destinatarias. Su surgimiento significó un cambio en la matriz de protección social, la cual “(...) se concibe como aquellas intervenciones públicas que permiten asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza” (Holzmann y Jorgensen, apud Bentancor, 2015:52). Según el propio MIDES, este cambio generó que se consolidaran los derechos de los ciudadanos en condición de equidad, brindando servicios y prestaciones sociales de calidad, en la búsqueda del bienestar y cohesión social de la población (MIDES, 2015).

Por su parte, el Manual de Orientaciones Técnicas para la Atención Ciudadana del MIDES expresa que incorporar la perspectiva de derechos en el Estado implica una serie de cambios concretos, entre los que se destacan:

El principio de partida es el derecho, no la necesidad. Las personas son consideradas sujetos de derechos, no beneficiarias de asistencia. La participación social es una herramienta indispensable para la construcción ciudadana. El Estado se compromete a cumplir los compromisos asumidos en el sistema internacional de derechos humanos (2005:30).

Los derechos sociales involucran desde la alimentación, seguridad, trabajo, vestimenta, salud, jubilación, entre otras, donde todo ciudadano tiene derecho de acceder (Rueda, 1996).

Según la Constitución de la República del Uruguay, en la sesión II Derechos, Deberes y Garantías, el artículo N° 7 menciona que los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las Leyes que se establecieron por razones de interés general (Constitución de la República del Uruguay, 1967). Siguiendo estos lineamientos, se puede mencionar que la extensión de los derechos sociales depende del rol que tome el Estado frente a situaciones de riesgo.

Optar por un enfoque de derecho es considerar “(...) el amplio conjunto de principios, reglas y estándares que integran los derechos humanos fundamentales, y que son pasibles de ser aplicados para establecer pautas y criterios para el diseño e implementación de estrategias de desarrollo sustentable y (...) en materia de políticas sociales” (Abramovich y Pautassi, apud Pautassi, 2012:23).

En este sentido, el MIDES en conjunto con el BPS fueron las instituciones encargadas de llevar adelante las AFAM-PE como una PTRC con la finalidad de lograr una sociedad más justa en clave de derechos.

En los próximos capítulos se desarrollará la génesis de las AFAM y se profundizará el nuevo régimen de AFAM-PE, siendo esta política el objeto de estudio optado para el presente trabajo.

## 4 Recorrido Histórico de las AFAM en Uruguay

En el siguiente capítulo, se hará un recorrido histórico que nos permitirá visualizar los motivos del surgimiento e impacto de las Asignaciones Familiares en nuestro país desde el siglo XX hasta la contemporaneidad. En este sentido, es relevante en primera instancia definir la Asignación familiar, es “(...) una partida complementaria del salario dirigida al trabajador, con la finalidad de cubrir una necesidad económica creada por el aumento de la familia” (Caristo, 2005:23).

Teniendo un primer acercamiento a la definición de dicha prestación, se realizará un recorrido en el cual se podrá visualizar el avance de los derechos de los NNA. Aquí se presentarán las modificaciones más relevantes de las Leyes.

Haciendo un poco de historia, como ya se mencionó, en 1930 nuestro país se encontraba transitando un contexto complejo en relación a la situación socioeconómica que estaban atravesando las familias en general, los salarios eran bajos y existían brechas en las remuneraciones, descenso de la natalidad, y aumento de la mortalidad infantil, motivos que llevaron a que se establecieran diversos proyectos de Ley, los cuales hacían referencia a pagos complementarios a aquellas familias que tuvieran NNA a su cargo (Vigorito, 2005).

A mediados del siglo XX, más específicamente en el año 1939, Eugenio Gómez (diputado del Partido Comunista) logró que en el parlamento se iniciara una investigación para evaluar las condiciones de vida de las personas. En la indagación se observó que las condiciones de vida de las familias con NNA a cargo habían empeorado y que las remuneraciones en el trabajo habían disminuido.

Por tal motivo, en el año 1943 se creó la Ley N° 10.449, sobre “Consejos de Salarios y Asignaciones Familiares” con la finalidad de mejorar las situaciones de las familias. La Ley establecía que los beneficiarios de las AFAM eran los hijos de trabajadores de obreros de la industria, obreros del comercio o empleados, también los trabajadores de oficinas y escritorios de la actividad privada, quedando excluidos del beneficio los hijos de los trabajadores rurales y el servicio doméstico (Caristo, 2005).

El artículo N° 22, exponía que el beneficiario directo de la Asignación era el hijo a cargo del empleado hasta la edad de 14 años, o 16 años, si el NNA se encontraba estudiando. Quien administraba el dinero era la persona responsable del NNA que se encontraba inserto en el mercado laboral (Poder Legislativo, 1943).

En 1950, se estableció la Ley N° 11.618 “Cajas de Compensación y Asignaciones Familiares” en la misma, se modificaron las disposiciones de la Ley antes mencionada, se agregó en el artículo N° 21 de la Ley N° 10.449 una autoridad superior de las AFAM y las Cajas de Compensación, conformada por un Consejo Central integrado por el Poder Ejecutivo, tres delegados de trabajadores y tres delegados de los patrones, los cuales eran elegidos en los Consejos de las Cajas (Poder Legislativo, 1950).

Posteriormente, el 22 de octubre de 1954 se creó la Ley N° 12.157 de las Asignaciones familiares la cual incluía como beneficiarios a los hijos de los trabajadores rurales y personal del servicio doméstico. Según el artículo N° 1:

Declárense comprendidos en el régimen legal en vigor sobre Asignaciones Familiares, los trabajadores rurales. Se considera trabajador con derecho al beneficio legal, al que preste servicios permanentes o no, en los establecimientos rurales, sea mayordomo, capataz, empleado de escritorio, puestero, peón o personal de servicio doméstico (Poder Legislativo, 1954).

En 1958, se estableció el salario por maternidad a partir de la Ley N° 12.572 cuya prestación estaba a cargo del consejo central de las AFAM. De acuerdo con el artículo N° 2 “tendrá derecho a percibir esta prestación toda mujer asalariada que vaya a dar luz” (Poder Legislativo, 1958).

En 1960, se creó la Ley N° 12.801 que hacía alusión al presupuesto general de los sueldos y gastos, los cuales se agrupaban en escalafones según los cargos (Poder Legislativo, 1960).

A partir de la Ley N° 12.761, el régimen de las AFAM se extendió a jubilados y pensionistas que tuvieran NNA a cargo. “Esta ley de carácter amplio con respecto al régimen de AF, extiende el mismo a favor de los hijos menores a cargo de los jubilados y

pensionistas de la Caja Rural y de la Caja Industria y Comercio” (Santos, 2006:117).

Luego, se promulgó la Ley N° 13.559 en el año 1966. Según el artículo N° 1 se establecía compensación por hogar constituido para todos los trabajadores de la actividad privada que prestasen servicios remunerados para terceros, cualquiera sea su forma de retribución, que tengan NNA a cargo. La compensación era de 300 pesos mensuales o bimensuales dependiendo del Consejo Central de Asignaciones Familiares (Poder Legislativo, 1966).

En el año 1980, con la Ley N° 15.084, las AFAM cubre aquellos trabajadores que tengan NNA a cargo, cuyos ingresos no superen el tope asignado, el monto es otorgado de forma bimensual a los adultos mayores que están a cargo de los NNA. Percibe la prestación la población activa que tengan NNA a su cargo, pero también se encuentran los empleados en situación de desocupación forzosa, los vendedores de diarios, los empleados del servicio doméstico, entre otros (Poder Legislativo, 1980).

Los beneficiarios de las AFAM, son aquellos NNA menores de 14 años, que están insertos en la educación primaria; el beneficio puede ser ampliado hasta los 16 si se presentan dificultades para terminar primaria, se extiende hasta los 18 años si concurre a centros de enseñanza de nivel superior. En las situaciones donde existan personas en situación de discapacidad el beneficio es para toda la vida o hasta que exista otra prestación que brinde el BPS (Caristo, 2005).

La Ley N° 16.697 de reforma fiscal aplicada en 1995, determina franjas para percibir las AFAM, aumentó el monto de la prestación a aquellos hogares de menores ingresos y se retiró el beneficio a los trabajadores que percibían ingresos superiores a diez SMN mensuales, esto significó la pérdida del carácter universal entre los trabajadores formales (Caristo, 2005). En este sentido, ello se ve reflejado en el artículo N° 26 de la Ley antes mencionada, la cual establece que se determine el monto de las AFAM en un 16% del SMN por cada beneficiario, siempre que el contribuyente perciba ingresos que no superen el equivalente a seis SMN mensuales. Mientras que el monto de las AFAM será de 8% del SMN por cada beneficiario, para aquellos contribuyentes que perciban ingresos superiores a seis y hasta diez SMN (Poder Legislativo, 1995).

En junio de 1999, en el Gobierno de Sanguinetti se estableció la Ley N° 17.139, la cual se refiere a una ampliación de la prestación establecida en el artículo N° 2 del decreto-ley N° 15.084. El artículo N° 1 de la Ley N° 17.139 menciona que se extiende el

beneficio a los HMR independientemente de la relación laboral (Poder Legislativo, 1999). Para acceder al derecho existen ciertos requisitos, entre ellos, se encuentran las mujeres embarazadas, ser desempleado mujer o hombre que no obtiene seguro de paro y si la mujer es el único sustento del hogar.

En el año 2004, con el gobierno de Jorge Batlle Ibáñez, se crea la Ley N° 17.758 que extiende la prestación a los HMR. La Ley se vincula con la crisis del 2002 que se encontraba atravesando el país. La AFAM está dirigida a todos aquellos hogares con ingresos de cualquier naturaleza inferiores a 3 SMN que no estuvieran en el alcance de las Leyes presentadas previamente. Se trata de una prestación monetaria que se paga de forma bimensual, que equivale al 16% del SMN. Si un NNA se encuentra en situación de discapacidad se duplica el monto.

Como ya se ha mencionado, se exige como requisito que los NNA concurren de forma frecuente a los institutos educativos y que tengan los controles de asistencia médica al día (Caristo, 2005).

En el año 2005, en el gobierno de Vásquez, nuestro país comienza a implementar las PTRC con un carácter focalizado en aquellos sectores más empobrecidos. En un principio aplicó el PANES, la TUS y luego se materializó el Plan de Equidad incorporando dentro una versión reconvertida de las Asignaciones Familiares mediante la Ley N° 18.227. En el siguiente apartado desarrollaremos este punto en profundidad.

## 4.1 Asignación Familiar del Plan de Equidad

En el presente apartado, se hará alusión a la nueva Ley de la AFAM- PE implementada por el gobierno progresista.

Como ya se mencionó en los apartados anteriores, con el advenimiento de la izquierda en 2005, ante un contexto de crisis y exclusión social se implementó el PANES como primera medida adoptada por el MIDES para responder a las situaciones de indigencia, pobreza y desempleo que estaban transitando las familias en general. Por tanto, la finalidad del PANES era aliviar de forma inmediata la situación de aquellas familias más afectadas por la crisis a través de transferencias de renta (Vecinday, 2017).

En cuanto al Ingreso Ciudadano, el PANES consistió en una transferencia de 1360<sup>1</sup> pesos mensuales independientemente de los integrantes del núcleo familiar, la transferencia estaba estipulada en un período parcial, cercanos a los 3 años. Cada hogar debía cumplir con ciertos requisitos, los NNA debían tener los controles de salud correspondientes y asistir a la educación (Amarante y Vigorito, 2010).

Luego de dos años y como estaba previsto, el PANES llega a su fin, “(...) lo hace con logros importantes que contribuyeron a reducir la pobreza extrema resignificando la condición de la persona humana y colocando el centro en el ejercicio de los derechos” (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 5).

En este sentido, más de 80.000 hogares fueron beneficiarios del plan, que equivale un 10% de la población, es decir, del primer decil. Un valor aproximado a los 335.000 de personas que recibieron el ingreso ciudadano como apoyo económico, a su vez, participaron de diversos programas durante ese período (Presidencia de la República Oriental del Uruguay).

---

<sup>1</sup> Es importante mencionar que 1360 pesos con el tipo de cambio del 2005 a 26.25 representaba 51 dólares, estos 51 dólares hoy representa el tipo de cambio actual de 38 que significarían 1968 pesos mensuales.

El plan tuvo como objetivo disminuir la indigencia y pobreza que estaba atravesando el país, brindando respuestas a demandas de salud y alimentación. Además, se basó en un enfoque socioeducativo el cual constaba de dos dimensiones, por un lado, una dimensión asistencial haciendo referencia a los recursos, servicios sociales, según las necesidades de la población y por otro lado, una dimensión promocional, que estimulaba el desarrollo de las potencialidades de cada ser (Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 5).

El primero de enero de 2008, entra en vigencia la Ley N° 18.227. Las AFAM-PE materializan la estrategia de superar la pobreza y reducir la desigualdad como forma de lograr un país más justo, incluyente e integrado.

El artículo N° 1, menciona que las AFAM-PE:

Consiste en prestaciones monetarias a servirse mensualmente por el Banco de Previsión Social, en la forma que determine la reglamentación, en beneficio de niños y adolescentes(...) que residan en el territorio nacional y que, reuniendo los demás requisitos previstos en la presente ley, integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay o en instituciones que mantengan convenios con dicho Instituto (BPS,2008).

En este sentido, las AFAM-PE se definen como prestaciones monetarias destinadas a aquellos hogares que tengan NNA a cargo en situación de “vulnerabilidad socioeconómica”. En lo que respecta la Ley N° 15.082, las AFAM-PE presenta cierta diferencia en relación a la cobertura, aumentando el monto de la prestación, estableciendo nuevos umbrales de acceso y derechos a dichas familias. Cabe agregar, que a partir de las Leyes 17.139 y la N° 17.758 ya comenzaba a visualizarse un lento proceso de focalización a aquellos hogares de menores recursos.

Por tanto, decimos que es una prestación económica que tiene como cometido complementar los ingresos de las familias que se encuentran en “vulnerabilidad socioeconómica” modificando las conductas de los sujetos a través de las condicionalidades.

Como requisito fundamental, se les exige a las familias una contraprestación, la cual consta de la realización de controles correspondientes de salud y la permanencia en el

sistema educativo de los NNA. A grandes rasgos, se puede vislumbrar una ampliación en los derechos de los NNA aquellas familias no contributivas o que estando dentro del mercado laboral formal sus ingresos no superan el SMN por Ley.

A nivel general, la condicionalidad es un requisito para mantener los beneficios otorgados por la política. Entonces decimos que las transferencias proporcionan un ingreso mínimo para cubrir las necesidades básicas, mientras que, la condicionalidad hace referencia al incentivo para que las familias accedan a sus derechos básicos, estimulando a que utilicen los servicios de educación y salud (Rossel, Courtoisie y Marsiglia, 2014).

El uso de condicionalidades, refiere a las responsabilidades que deben asumir los beneficiarios para acceder a dicha política. Una de las críticas que se le hace al uso de las condicionalidades, es que cuando los sujetos no cumplen con las conductas esperadas, pueden ser una traba para el disfrute de los derechos (Rossel et al. 2014). Porque al quitarle la prestación estamos vulnerando aún más su situación.

Cabe agregar, que la Asignaciones desde que comenzaron a aplicarse (1943) ya contaban con condicionalidades en relación a la educación y a la atención en la salud de aquellos NNA. Lo que sí ha tenido cambios trascendentales ha sido con las AFAM-PE debido a que “(...) no discrimina a trabajadores formales, de informales o desempleados, siendo los elementos vinculados a la vulnerabilidad social del hogar lo que genera el derecho a percibir el beneficio” (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009:106).

En la cita antes expresada, se visualiza la direccionalidad de las AFAM-PE hacia aquellos hogares más vulnerables. Es menester mencionar que si bien en los gobiernos de Sanguinetti y Jorge Batlle se extendió las AFAM a aquellos HMR a partir de la situación socioeconómica que estaba transitando el país, las AFAM-PE trajeron ciertas transformaciones, en relación a la titularidad femenina del atributivo, al incremento en el monto de la prestación, al cambio en cuanto a la frecuencia de pago, se pasó de cobro bimensual dirigidos a los contributivos, a un cobro de forma mensual dirigida a aquella población no contributiva o que estando dentro del mercado laboral sus ingresos no superaban el SMN por Ley. Otras de las transformaciones de las AFAM tienen que ver con su grado asistencial, de focalización y tecnificación.

Según el artículo N° 3 “Son atributivos o administradores del beneficio instituido por

la presente ley, las personas con capacidad legal o las instituciones, a cuyo cargo estén los beneficiarios. En caso de que dos personas de distinto sexo reúnan tales condiciones, tendrá preferencia la mujer” (Ley 18227, 2008: s/n).

Haciendo referencia al artículo antes mencionado, quienes son los administradores de dicho servicio son los adultos responsables o institución que esté a cargo del NNA, expresando preferencia a la mujer.

Los beneficiarios de dicha prestación son:

Las embarazadas (prenatal), los NNA menores de 18 años, que integran hogares en situación de “vulnerabilidad socioeconómica” o estén en atención de tiempo completo en establecimientos del INAU o en instituciones en convenio con dicho Instituto. Si el beneficiario es pensionista por invalidez, la Asignación Familiar se paga hasta los 18 años, siempre que el beneficiario estudie o que su discapacidad justifique la no concurrencia a centros de estudio (MIDES, 2015).

En esta línea, se puede mencionar que las AFAM-PE en comparación con las AFAM tradicional tienden a tomar un criterio distinto, en tanto, amplía la cobertura a hogares que no tienen que estar vinculados al mercado formal de trabajo como en 1943, esto en algún punto puede erosionar su carácter contributivo. Con ello queremos explicar que no se quita su carácter contributivo en su totalidad, debido a que la prestación se dirige a aquellos hogares que se encuentran en situación de “vulnerabilidad socioeconómica” que independientemente de ello no quita que no puedan estar insertos en el mercado laboral formal.

La dimensión asistencial, con respecto a los servicios sociales y a los recursos que adquiere las AFAM-PE ya estaba reflejada en el PANES dentro del enfoque socioeducativo.

La política asistencial se define “(...) como acción engendrada en la red de relaciones establecidas entre el Estado y los sectores excluidos de la sociedad, en el contexto de la reproducción social de la fuerza de trabajo” (Yazbeck apud Vecinday, Pérez, 2016: 93). La legitimación de la política de las AFAM-PE en parte se apoya en el discurso de la tecnificación creciente y en la exigencia de contrapartidas.

Igualmente no alcanza esta tecnificación creciente y la exigencia de contrapartidas para explicar cómo se legitima la AFAM en el marco del Plan de Equidad; compartimos con Mariatti y Vecinday quienes mencionan que la “Expansión de la asistencia y tecnología disponible son factores decisivos, pero no suficientes para comprender las condiciones socio históricas de emergencia y consolidación de la racionalidad gerencial en el campo socio asistencial” (2018:52).

A esta política asistencial la cual se define como una PTRC también se la conceptualiza según Crespo, Revilla y Serrano (2009) como una política de activación, política que hace alusión a la motivación, que los sujetos sean autónomos y se muevan por sí mismos. La responsabilidad se centra ahora en el Estado y los individuos. “El sujeto sería el principal responsable de la gestión del riesgo (de pérdida de trabajo, por ejemplo) y este riesgo es considerado como un hecho inevitable” (Crespo et al. 2009:97). Siguiendo los argumentos de los autores, las AFAM-PE dentro de su discurso tienen como finalidad volcar la responsabilidad en los sujetos, donde la condicionalidad genera en los individuos obligaciones, que son en gran medida morales. “El concepto de responsabilidad individual sustituye al de socialización de la responsabilidad, haciéndose del sujeto individual el eje de discusión e intervención frente al problema” (Crespo et al. 2009:97).

Cabe agregar, que las AFAM-PE no eliminó el régimen anterior de Asignaciones (Ley 15.084) sino que ambas coexisten en el mismo tiempo (Consejo Nacional de Políticas Sociales: 2009). Si es relevante resaltar que las AFAM (Ley 15.084) han disminuido en relación a la cantidad de beneficiarios, en contraposición a las AFAM-PE que han aumentado (Mariatti, 2014).

Según los datos más recientes recabados por el MIDES, desde que se aplicó las AFAM-PE hasta el mes de diciembre de 2018, las mismas han sido variables. Se visualiza que en diciembre de 2008 había 327.913 beneficiarios, mientras que en diciembre de 2018 los beneficiarios eran 372.231 personas. Si hablamos en términos relativos en diciembre de 2008 un 9% de la población percibía la AFAM-PE, mientras que en diciembre de 2018 representaba un 11% de la población beneficiaria. La mayor cantidad de beneficiarios fue en el mes de abril de 2011 con 420.128 beneficiarios, representando un 12% de la

población y el menor número de beneficiarios fue en 2008 en el mes de enero con una cifra de 230.155 beneficiarios, representando un 7% de la población (MIDES, 2019)<sup>2</sup>.

Con esta cifra, se puede ver que cada vez más familias y por sobre todo los NNA acceden a sus derechos, empero por otro lado, refleja que existe más población que todavía no posee ingresos formales o los mismos no llegan al SMN por Ley.

Es importante señalar que “(...) el incentivo de dinero que la transferencia de renta entregaba, no podía ser un desestímulo para la búsqueda de empleo o para la informalidad del mismo (...)” (Mariatti, 2014:45).

A grandes rasgos, se puede señalar que los datos obtenidos por el MIDES reflejan una ampliación de la prestación, en relación a la captación de más familias que se encontraban en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Por ese motivo, no podemos hablar de una política universal, porque dicha, utiliza el algoritmo (ICC) que determina que población accede, dependiendo su situación. Por tales motivos, ello concibe que sea una política no universal.

2

**Cantidad de beneficiarios de Asignaciones Familiares por mes entre los años 2008 y 2018**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Enero</b>	230.155	328.970	390.879	418.585	413.800	406.962	376.441	384.580	380.617	391.121	376.243
<b>Febrero</b>	223.936	341.362	391.365	417.880	411.541	402.297	378.396	384.644	381.236	390.408	376.125
<b>Marzo</b>	221.807	346.548	394.643	419.319	413.124	403.879	378.894	385.314	382.277	390.154	376.759
<b>Abril</b>	248.020	348.406	395.771	420.128	412.931	404.331	380.753	385.394	384.706	390.986	378.698
<b>Mayo</b>	248.207	354.018	398.041	412.280	402.765	401.606	381.755	385.066	372.118	390.805	380.880
<b>Junio</b>	272.505	365.027	400.440	413.187	402.251	379.048	382.558	386.013	387.856	392.264	381.512
<b>Julio</b>	269.333	370.630	403.665	415.716	404.572	380.087	377.028	386.722	388.758	383.889	381.192
<b>Agosto</b>	290.470	374.690	405.700	415.734	404.108	380.523	378.930	386.673	384.316	383.889	381.192
<b>Setiembre</b>	270.142	377.857	406.193	414.774	404.259	376.275	379.916	386.860	385.753	384.523	382.367
<b>Octubre</b>	314.872	382.994	409.104	414.697	407.401	373.622	381.641	386.657	386.799	386.333	383.299
<b>Noviembre</b>	322.731	385.886	411.277	413.666	404.452	370.371	381.491	387.580	387.698	387.008	383.965
<b>Diciembre</b>	327.913	389.680	412.707	413.619	402.898	367.865	381.288	375.734	388.705	372.982	372.231

## 4.2 Antes y el después de las AFAM.

A continuación, se hará énfasis a los cambios y continuidades que hubo en la transición de las AFAM (Ley 15.084) a las AFAM-PE (Ley 18.227), centrándonos en esta última.

Como ya se mencionó en capítulos anteriores, la AFAM (Ley 15.084) es una prestación monetaria que otorga el BPS de forma bimensual a adultos mayores que tengan NNA a su cargo, acceden a la prestación todos los empleados de la actividad privada independientemente de su situación en el mercado, desde aquellos que se encuentran en situación de desocupación forzosa, los empleados del servicio doméstico, quienes venden diarios, entre otros. Aquí se exige que por lo menos uno de los integrantes del núcleo familiar este inserto en el mercado laboral. Mientras que las AFAM-PE es una prestación monetaria que se otorga de forma mensual a adultos responsables o establecimientos de INAU que tengan NNA a su cargo. El BPS y MIDES son las instituciones encargadas de llevar adelante las AFAM-PE, las cuales son dirigidas a aquellas familias que se encuentran en situación de “vulnerabilidad socioeconómica”, que estando dentro del mercado formal o informal sus ingresos son escasos.

Cabe agregar, que las AFAM-PE en relación a las AFAM han tenido ciertas transformaciones en relación al incremento y frecuencia de pago de la prestación, priorizando la titularidad femenina. Otra de sus modificaciones tiene que ver con la direccionalidad de las AFAM-PE, no discrimina los trabajadores informales de los formales, ni desempleados. Es una política que se focaliza en aquella población que se encuentra en vulnerabilidad socioeconómica, población no contributiva o que estando dentro del mercado formal sus ingresos son escasos. Dicha focalización se apoya en el algoritmo que utiliza el MIDES el cual determina que población ingresa al programa. A grandes rasgos, los cambios entre ambas se refleja en el grado asistencial, de focalización y tecnificación que adquieren las AFAM-PE.

Retomando los apartados anteriores, las AFAM desde su surgimiento han tenido un carácter universal, expandiéndose a los distintos trabajadores. Con la Ley N° 16.697 se comenzó a retirar el beneficio a los trabajadores que percibían ingresos superiores a diez SMN, significando la pérdida del carácter universal entre los trabajadores formales (Caristo, 2005).

A su vez, fue perdiendo aún más su carácter universal, a partir de la Ley N° 17.139 y la Ley N° 17.758, se tornaba un lento proceso de focalización hacia aquellos hogares de

menores recursos, independientemente de su condición en el mercado laboral. Lo que realizó el PANES y la AFAM-PE fue ampliar y abarcar a aquellos sectores de la población que según el MIDES se encuentran en “vulnerabilidad socioeconómica”.

En relación a las Leyes mencionadas podemos decir que en ambas se puede visualizar mayores cambios que continuidades, lo único que se ha demostrado incambiado en las AFAM es las condicionalidades, en relación a que los NNA concurren a centros educativos y se realicen controles correspondientes de salud.

En este sentido, con respecto a los programas sociales como lo fue el PANES, y lo es hoy las AFAM-PE, tienen como finalidad evitar que queden por fuera aquellas familias que están destinadas o que ingresen familias que no son población elegida por la focalización. Para ello, se utiliza un instrumento conocido como el ICC el cual determina si un hogar puede o no estar dentro de la población objetivo para el programa.

El ICC, fue elaborado en el año 2008 por medio de un convenio del MIDES y la Universidad de la República, con el objetivo de seleccionar aquellos hogares con “vulnerabilidad socioeconómica”. El mismo, fue utilizado en varios programas como el Plan de Equidad, TUS y en los programas prioritarios como Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo (DINEM, 2013).

Siguiendo la línea de análisis anteriormente mencionada, “La construcción del ICC supuso definir un conjunto de indicadores a nivel del hogar en base a variables que cumplan la triple condición de: reflejar dimensiones del bienestar de corte estructural, ser fácilmente observables y tener una alta correlación con la pertenencia al primer quintil de ingresos” (Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, 2013:11). Por tanto, es un modelo estadístico el cual mide la probabilidad de que un hogar pertenezca al primer quintil de ingresos, a través de variables principalmente observables que transversalizan las situaciones de las familias, entre ellas, la composición y confort del hogar, la calidad de los empleos, la educación y la condición de la vivienda.

Según el artículo N° 2 de la Ley N° 18.227, de las Asignaciones Familiares, define el hogar como un núcleo integrado por más de una persona que conviven bajo un mismo techo, que pueden estar vinculadas o no por lazos de parentesco. Por tanto, lo que determinará que la familia sea beneficiaria del programa son “(...) criterios estadísticos, teniéndose en cuenta, entre otros, los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones

habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria” (Poder Legislativo, 2008).

Las PPSS fueron pensadas desde una mirada focalizada con la finalidad de “(...) concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios claramente identificada” (CEPAL apud Serrano, 2005:22). Se identifica a aquella población más afectada, considerando diversos factores que transversalizan las familias, desde el núcleo familiar, condiciones habitacionales y socioeconómicas, con el objetivo de mejorar las situaciones de las familias. Como indica la Ley 18.227 en su segundo artículo, el requisito para el cobro es la determinación de los hogares que se encuentren en situación de “vulnerabilidad socioeconómica”, lo que demuestra el criterio focalizador de la prestación desde la propia Ley del Gobierno Nacional en 2008.

Esta Focalización presentada da cuenta según Castel (2004) que “La propiedad social ha rehabilitado a la clase no propietaria condenada a la inseguridad social permanente, procurándole el mínimo de recursos, de oportunidades y de derechos necesarios para poder constituir, a la falta de una sociedad de iguales, una sociedad de semejantes” (p.47). Siguiendo los lineamientos del autor, el MIDES ha creado PPSS dirigidas a la clase no propietaria en situación de desempleo o que estando en el mercado formal sus ingresos son menores, en relación al SMN por Ley.

Como ya se mencionó, uno de los ejemplos más claros en el cual se presenta la focalización es en el ICC, el cual realiza una estimación en base a un modelo estadístico a la población objetivo. En este sentido, según el artículo N° 9 de la Ley N° 17.866 al MIDES le corresponde: “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, sujetos a criterios de objetividad, transparencia, selectividad, temporalidad y respetando el derecho de privacidad en los datos que así lo requieran” (Poder Legislativo, 2005).

Decimos que “Los avances en la informática ofrecen la posibilidad técnica de construir sistemas de información cada vez más sofisticados que serán demandados por un Estado que ha burocratizado la gestión de lo social” (De Martino & Vecinday, 2011:39).

Al ser recursos escasos y focalizados en una población extensa, delimita su acceso a la totalidad de los ciudadanos debido a una tecnificación creciente la cual produce la necesidad de clasificar, identificar y contar a los beneficiarios de asistencia. Dicha tecnificación tiene como finalidad evaluar, monitorear, controlar y clasificar a la población (De Martino & Vecinday, 2011).

En este sentido, este tipo de política interviene en los modos de vida de los sujetos a partir de modelos estandarizados y predefinidos. Esta tendencia reciente se apoya en la focalización y tecnificación al momento de utilizar el ICC como instrumento de selección y medición que permite recabar información, empero a su vez genera control o vigilancia en las familias (Vecinday, 2004). Las prestaciones del MIDES como las AFAM-PE se interpreta como la introducción de formas de control social por parte del Estado.

Entonces, decimos que las AFAM-PE alcanza a una población específica, con características determinadas, atendiendo a aquellas familias más pobres, pero por otro lado, produce límites en relación al algoritmo- instrumento que mide los ingresos del hogar relegando el abordaje familiar del trabajador social; no siendo el caso de los programas prioritarios como Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo que han sido quienes desarrollaron el trabajo con las familias. Con respecto a la relegación del abordaje familiar del trabajador social en este tipo de programa (AFAM-PE), sin lugar a dudas merecería un análisis en particular que no se podrá desarrollar aquí por razones de espacio.

## Reflexiones Finales

En el recorrido realizado en los diferentes apartados del documento se intentó analizar y profundizar el nacimiento de las PPSS en el capitalismo como consecuencia de las luchas de la clase obrera y sus transformaciones dentro de los diferentes Estados.

En primer lugar, se apuntó a la descripción de las políticas universales dentro de los Estados de ISI, período en el cual nacen las AFAM asociadas a los Consejos de Salarios en Uruguay, en un momento histórico donde la clase obrera puja para mejorar sus condiciones de vida frente al Capital.

Al pasar el tiempo, las AFAM se fueron ampliando a los diferentes trabajadores. En un primer momento, con la Ley N° 10.449 sobre Consejos de Salarios y AFAM dirigida a los trabajadores, desde obreros del comercio y empelados de oficinas y escritorio de la actividad privada. Luego con la Ley N° 12.157, las AFAM se extendió a aquellos trabajadores rurales y del servicio doméstico. A partir de la Ley N° 15.084, los beneficiarios eran aquellos trabajadores con NNA a cargo, dentro de los cuales podrían ser aquellos trabajadores en situación de desocupación forzosa. Luego con la Ley N° 17.139 y la Ley N° 17.758 el beneficio comenzó a extenderse a aquellos HMR. Por último, se creó la Ley N° 18.227 de las AFAM-PE dirigida a aquella población que se encuentra según el MIDES en situación de “vulnerabilidad socioeconómica”.

Se intentó esclarecer la diferencia entre los Estados de Bienestar en Europa y los procesos de desarrollo industrial vía sustitución de importaciones de los países dependientes como lo fue en Uruguay. No se quiere en este trabajo asemejar la experiencia europea con procesos latinoamericanos, aun y a pesar de ser en tiempos similares. Durante los ochenta, una ola de golpes de Estado y dictaduras cívico-militares amplió la deuda y la pobreza de los países de la región e impusieron políticas neoliberales como en Chile.

Luego, en la década de los 90 las PPSS se fueron focalizando en un sector de la población, en los Estados neoliberales.

En el siglo XXI, los países de AL como Uruguay optaron por utilizar las PTRC la cual modificó la nueva matriz de protección social. Período en el cual, por primera vez asume

un gobierno progresista en nuestro país, creándose el MIDES y las AFAM-PE definidas como una PTRC.

La nueva matriz de protección social, por un lado, ha traído innovación con respecto a la aplicación de las AFAM-PE, debido a que las mismas determinaron en cierta medida un punto de inflexión en las AFAM en relación a su direccionalidad, se ampliaron a aquellos hogares que se encontraban en situación de “vulnerabilidad socioeconómica como lo expresa el MIDES. Además, las AFAM-PE, se extendieron aún más dentro de la población objetivo, la prestación empezó a ser mensual y su monto aumento, tornándose una política asistencial, focalizada y tecnificada a partir del instrumento: ICC, comenzándose a definir como una PTRC. Es significativo aclarar que a partir de la implementación de las Leyes N° 17.139 y la N° 17.758 se comenzaba a visualizar un lento proceso de focalización a aquellos HMR independientemente de su condición en el mercado.

Las AFAM y las AFAM-PE mantuvieron una continuidad en lo que respecta a las dos últimas Leyes y en las condicionalidades que se han aplicado desde el surgimiento de la prestación. Es importante aclarar que el uso de condicionalidades, en aquellos sujetos que no cumplen con las conductas esperadas tienen limitaciones en el disfrute de sus derechos.

En este sentido, actualmente conviven dos tipos de AFAM, aquella dirigida a la población contributiva y las AFAM-PE dirigida a la población no contributiva o que estando inserta en el mercado laboral formal sus ingresos no superan el SMN por Ley.

A partir de lo expresado, se puede decir que el surgimiento del MIDES y las PTRC siguen las mismas líneas de intervención en lo social con respecto a las políticas que surgieron en la década de los 90. Esto se visualiza en la focalización de las políticas en una población que se encuentra en riesgo (Vecinday, 2004), y que ese riesgo es responsabilidad del sujeto, un sujeto que debe ser activo y responsable de su biografía (Holzmann y Jorgensen, 2003). La cuestión social se aleja del concepto de los efectos del capitalista y comienza a relacionarse a problemáticas de los propios sujetos.

Paulatinamente, hay una construcción que se puede apreciar en los documentos y Leyes del gobierno progresista, que identifica los problemas de la sociedad capitalista y el pauperismo de la relación capital/trabajo de forma biográfica como trayectorias

individuales y no como una consecuencia de una estructura. No es que la cuestión social se aleja del concepto de la sociedad capitalista, la cuestión social como construcción diagnóstica sobre un problema (los problemas de la sociedad capitalista) parece tender a incorporar explicaciones que tienen que ver con las trayectorias biográficas y/o individuales alejándose de interpretaciones más estructurales que comprendan la pobreza como un problema propio de la estructura productiva y no exclusivamente del individuo.

El sujeto y su estado de “vulnerabilidad socioeconómica” (Según el MIDES) será merecedor de la ayuda del Estado si el algoritmo- ICC utilizado lo habilita o no, dependiendo de su situación, condicionando las características de la familia, su situación habitacional, cultural, los ingresos, entre otras, definiéndose como una política individualizada, donde cada individuo es responsable de su situación.

Tomando como referencia los aportes que plantean las autoras Ortega y Vecinday (2011) en relación a la idea de una redefinición de las desigualdades como individualización de riesgos sociales, en este documento queremos utilizar dicha reflexión para pensar si de alguna manera estas políticas del MIDES están siguiendo esta redefinición.

Entonces podemos decir que el MIDES ha intentado ampliar la cobertura quedando una serie de problemáticas fuera de la agenda. Si bien la aplicación de las AFAM-PE generó que muchas familias y NNA accedan a sus derechos, también se puede percibir que aún estamos frente a un contexto inseguro con respecto a la flexibilidad e inestabilidad en el mercado, que incluso sigue existiendo población que no puede ingresar al mercado formal o si lo hace los trabajos son precarios.

A grandes rasgos, se puede decir que desde el Trabajo Social debemos tomar una mirada problematizadora frente a los ámbitos institucionales, lugar en el cual llevamos a cabo nuestra práctica profesional, como lo es el MIDES, aquí nuestro quehacer profesional se ve condicionado, limitando el abordaje con las familias. Debido a que la tecnificación creciente, en relación al algoritmo ICC, determinará si un sujeto o familia puede o no ingresar a una política, dependiendo de su situación.

## Referencias Bibliográficas

-**Antúnes, R** (1998) “*Adeus ao trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*”. Sao Paulo: Cortez: UNICAMP.

-**Amarante V. y Vigorito A.** (2010) “*Pobreza, desigualdad y programas de transferencias condicionadas. La experiencia reciente de Uruguay*”. Editorial Clacso. En Miguel Sera “pobreza y desigualdad en Uruguay: una relación en debate. Disponible:[http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20100906013039/pobreza\\_ydesigualdadenuuguay.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20100906013039/pobreza_ydesigualdadenuuguay.pdf)  
Acceso [20/02/19].

-**Arim, R.** (2008) “*Crisis económica, segregación residencial y exclusión social. El caso de Montevideo.*” En procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI. Siglo del Hombre Editores, CLACSO.

Disponible en:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacsocrop/20120621124011/05arim2.pdf>

Acceso [20/05/19].

-**Bentancor, V.** (2015) “*La política asistencial: desde la leyes de pobres a los programas de transferencia de renta condicionada*”. Revista Fronteras n° 8.

Disponible en: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodetrabajosocial/wp-content/uploads/sites/5/2015/07/Fronteras-Bentancor.pdf>

Acceso [20/05/19].

-**Behring, E, R, Boschetti, I** (2009) “*Política Social, fundamentos e história*”. 6ta ed. Cortez Editora, São Paulo.

-**De Martino, M. y Vecinday, L.** (2011) “*Notas sobre nuevas formas de gestión de la pobreza: individualización, informatización y responsabilidad familiar de los problemas sociales*”.

-**Caristo, A.** (2005) “*Asignaciones Familiares en el Uruguay*”. Asesoría Económica

Actuarial. Comentarios de Seguridad Social, n°8, Julio-Agosto- Setiembre 2005. Montevideo, Uruguay.

Disponible: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/1781/1/asignaciones-familiares-en-el-uruguay.-a.-caristo.pdf>

Acceso [08/12/18].

-**Castel, R.** (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Manantial Buenos Aires.

-**Claramunt, A.** (2013) *“Aproximación a las transformaciones sociales de las últimas décadas: en procura de desentrañar a la “cuestión social” en la actualidad”*. Montevideo Uruguay.

-**Coutinho, N.** (1994) *“Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios”*. Editora Cortez, São Paulo.

-**De Melo, G y Vigorito, A.** (2007) *“Elementos para la reforma del régimen de Asignaciones Familiares”* en Asignaciones Familiares en Uruguay. Evaluación y Propuestas de Reforma. Informe final de Consultoría realizado para la Organización Internacional del Trabajo y Banco de Previsión Social.

Disponible en: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/6489/1/asignaciones-familiares.pdf>  
Acceso [02/12/19].

-**De Armas, G.** (2010) *“Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: Acumulaciones, Conflictos y Desafíos”*. Editorial Fin de Siglo. CLACSO.

-**Domínguez, V.** (2004) *“A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial”*. Revista Sociologia e Política. Curitiba N° 23. Noviembre.

-**Filgueira, F** (1999) *“El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”* En Reforma do Estado e mudanca institucional no Brasil. Serie de Cursos e Conferencias N° 67. Fundacao Joaquin Nabusco Escola de Governo e Politicas Públicas. Ed. Massangana. Brasil.

**-Filgueira, F.** (2013) *“Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora, posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”*. Revista uruguaya de ciencia Política. Vol. 22 N°2.

**-González, L.** (2009) *“Orientaciones de lectura sobre vulnerabilidad social”*. *Lecturas sobre vulnerabilidad y desigualdad social* Córdoba, Centros de Estudios Avanzados (U.N.C)- CONICET.

Disponible: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/orientaciones-de-lectura-sobre-vulnerabilidad-social.pdf> Acceso [18/06/19].

**-Hernández, M.** (2008) *“Exclusión social y desigualdad”* Universidad de Murcia. España.

Disponible: <https://www.um.es/documents/1967679/1967852/Libro-Exclusion-social-desigualdad-08.pdf/b3392fe8-ca07-44d4-8833-2a2124a3b190> Acceso: [18/6/19].

**-Holzmann, R. y Jorgensen, S.** (2003) *“Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá”*. Revista Facultad Nacional de Salud Pública, vol. 21, num1. Universidad de Antioquia.

Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/120/12021106.pdf> Acceso: [17/06/19].

**-López Ruiz, O.** (2012) La 'Invención' del Capital Humano y la Inversión en Capital Humano La 'Invención' del Capital Humano y la Inversión en Capital Humano Revista Gestión de las personas y tecnología – ISSN 0718 – Ed N° 13.

**-Mariatti, A.** (2014) *“Políticas sociales para niños/as y adolescentes: asignaciones familiares, dualización y “combate a la pobreza”*. En revista regional de trabajo social tema: niñez y adolescencia: abordajes desde el trabajo social. Vol.28 - 3/2014.

**-Mariatti, A** (2015) *“Política social y despolitización. Un estudio de caso en el Ministerio de Desarrollo Social y los programas de transferencia de renta”*. CSIC, Udelar. Montevideo.

Disponible:

[http://www.csic.edu.uy/sites/csic/files/Mariatti%20Gabriel\\_Politica%20social%20y%2](http://www.csic.edu.uy/sites/csic/files/Mariatti%20Gabriel_Politica%20social%20y%2)

0despolitizacion\_PSICO.pdf Acceso [10/12/19].

**-Marx, C. Engels, F.** (2011) *“Manifiesto del Partido Comunista”*.

**-Merklen, D** (2013) *“Las dinámicas contemporáneas de la individuación”* en *“Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?”* Robert Castel, Gabriel Kessler, Denis Merklen. Buenos Aires, Paidós.

**-Migdalia, C.** (1998) *“El rendimiento de los "by-pass" como instrumento de reforma social: El caso PRIS “*. Revista Uruguaya de Ciencia Política- 10/1997-98-ICP-Montevideo.

**-Migdalia, C. Castillo, M. y Fuentes, G.** (2010) *“el significado político de los ministerios sociales en Argentina, Chile y Uruguay”*. Universidad de la Republica, Uruguay.

Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/46533117.pdf> Acceso [15/10/18].

**-Migdalia C. y Castillo M.** (2011) *“El significado político del Ministerio de Desarrollo Social Uruguayo”*.

**-Migdalia y Fuentes, G.** (2013) *“Los cambios en los sistemas de bienestar latinoamericanos: avances y desafíos de la protección social”*. En revista uruguaya de Ciencia Política, vol. 22, n° 2. Editor Adolfo Garcé, Uruguay.

**-Montagut, T.** (2000) *“Política Social, una introducción”* editorial Ariel, S.A. Barcelona.

**-Morales, A.** (2003): *“Fundamentos de la investigación documental y monografía”*. En Manual para la Elaboración y presentación de la monografía. Universidad de Los Andes. Norelkys Espinoza. Editorial Mérida. Venezuela.

**-Olesker, D.** (2001) *“Crecimiento y Exclusión: Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay”* (1968-2000). Ediciones Trilce,

Montevideo, Uruguay.

**-Santos, S.** (2006) *“Evolución histórica del Régimen de Asignaciones Familiares en el Uruguay”* (período 1943-1980). Comentarios de Seguridad Social N° 12- Julio-Setiembre del 2006.

Disponible en: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/1728/1/evolucion-historica-del-regimen-de-asignaciones-familiares-en-el-uruguay-1943---1980.-s.-santos.pdf> Acceso [21/04/19].

**-Serrano, C.** (2005) *“La política social de la sociedad global en América Latina: nuevos programas de protección social”*. CEPAL. Serie Mujer y desarrollo, N° 70. Santiago de Chile.

**-Silva, M.** (2016) *“A pobreza enquanto categoria teorica de fundamentacao e foco de intervencao dos programas de transferencia de renda na América Latina”*. Revista de Políticas Publicas, vol. Esp, 2016, pp. 193-200. Universidade Federal do Maranhao. Sao Luis, Brasil.

Disponible: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/3211/321153853018/321153853018.pdf> Acceso [19/12/19].

**-Pérez, S.** (2005) *“Las manifestaciones actuales de la cuestión social”* En las manifestaciones actuales de la cuestión social. Coordinado por Guillermo Pérez. Catedra UNESCO. Instituto Di Tella. 1° Ed. Buenos Aires.

**-Rossel, C. Courtoisie, D y Marsiglia, M.** (2014) *“Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia”*. Apuntes a partir del caso del Uruguay. CEPAL- Serie Políticas Sociales N° 215. UNICEF.

**-Rueda, J.** (1996) *“Remover los obstáculos que impiden los Derechos Sociales”* en revista de Treball Social N° 142. Barcelona.

**-Uribe, M.** (2011) *“Los vaivenes de las políticas sociales en Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay. ¿Neo Pos-neoliberalismo?”* Editorial Porrúa, México.

**-Valles, M.** (1999) *“Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión*

*Metodológica y práctica profesional” Editorial Síntesis, España.*

Disponible en: <https://metodologiaecs.files.wordpress.com/2014/11/vallesmiguel-tc3a9cnicas-cualitativas-de-investigacion-social-1999.pdf> Acceso [22/06/19].

**-Vecinday, L.** (2004) *“Focalización y tecnificación de lo social: el papel de la evaluación del riesgo para las políticas de inserción social focalizadas”* Dpto. de Trabajo Social Facultad de Ciencias Sociales. Documento de Trabajo N° 24.

**-Vecinday, L.** (2017) *“Alteraciones institucionales y tecnologías de la política de asistencia social en el Uruguay del siglo XXI ¿hacia un nuevo modelo de gestión social de la pobreza?”* Fronteras n° 10.  
Disponible en: <http://cienciassociales.edu.uy/departamentodetrabajosocial/wp-content/uploads/sites/5/2017/06/alteraciones-institucionales.pdf> Acceso [22/05/19].

**-Vigorito, A.** (2005) *“Asignaciones familiares, distribución del ingreso y pobreza en el Uruguay. Un análisis para el periodo 2001-2004”* UNICEF, Montevideo, Uruguay.

## Fuentes Documentales

**-Asignaciones Familiares-** *“Plan de Equidad (MIDES)”* Consultado en: <http://www.mides.gub.uy/14546/asignaciones-familiares---plan-de-equidad> Acceso [20/04/19].

**-Banco de Previsión Social** (1980) Ley 15.084 Asignaciones Familiares:

Disponible en:

[http://www.bps.gub.uy/bps/file/3570/2/ley15084\\_asignaciones\\_familiares.\\_prestaciones\\_beneficiarios.pdf](http://www.bps.gub.uy/bps/file/3570/2/ley15084_asignaciones_familiares._prestaciones_beneficiarios.pdf) [Acceso 23/03/19].

**-Banco de Previsión Social** (2008) Ley 18.227 Asignaciones Familiares. Consultado en: [http://www.bps.gub.uy/bps/file/3599/2/ley18227\\_asignaciones\\_familiares.\\_reglamentacion.pdf](http://www.bps.gub.uy/bps/file/3599/2/ley18227_asignaciones_familiares._reglamentacion.pdf) Acceso [23/03/19].

**-Bonfati, Ariel F.** (2015) *“Análisis del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones en América latina y en Argentina. Una mirada hacia la realidad industrial*

*actual en Argentina*” Revista geográfica Digital Facultad de humanidades, Resistencia, Chaco.

Disponible en: <http://revistas.unne.edu.ar/index.php/geo/article/viewFile/2164/1889>  
Acceso [07/02/19].

**-Checchini, S. y Maradiaga, A.** (2011) “*Programas de trasferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*”. CEPAL- Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27854/S2011032_es.pdf) Acceso [02/02/19].

**-Consejo Nacional de Políticas Sociales** (2009) “*De la emergencia a la Equidad- las políticas sociales del gobierno nacional*”.

Consultado en: <http://uruguaycrece.mides.gub.uy/innovaportal/file/4570/1/de-la-emergencia-a-la-equidad-ppss0509.pdf> Acceso [12/01/19].

**-Constitución de la República Oriental del Uruguay** (1967)

Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Uruguay/Leyes/constitucion.pdf>  
Acceso [21/11/2019].

**-Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. MIDES** (2013) Qué es el Índice de Carencias Críticas? Serie de documentos “*Aportes a la conceptualización de la pobreza y la focalización de las políticas sociales en Uruguay*”.

Disponible en: <http://dinem.mides.gub.uy/innovaportal/file/61719/1/que-es-el-indice-de-carencias-criticas.-2014.pdf>

[Acceso 07/02/19].

**-Instituto Nacional de Estadística** (2018) “*Estimación de la pobreza por el método del ingreso año 2017*”.

Disponible: <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/364159/Estimaci%C3%B3n+de+la+pobreza+por+el+M%C3%A9todo+del+Ingreso+2017/f990baaf-1c32-44c5-beda-59a20dd8325c> Acceso [16/08/19].

**-MIDES** (2015) *“Manual de Orientaciones Técnicas para la Atención Ciudadana”*

.Disponible en:

<http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/40863/1/manualatciudadanadigital.pdf>

Acceso [07/02/19].

**-MIDES** (2015) *“Guía de Recursos”*

Disponible en: <http://guiaderecursos.mides.gub.uy/31017/asignaciones-familiares---plan-de-equidad> Acceso [14/02/19].

**-MIDES** (2019) *“Cantidad de beneficiarios de Asignaciones familiares, Plan de Equidad”*. Consultado en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/datos-y-estadisticas/datos/cantidad-de-beneficiarios-de-asignaciones-familiares-plan-de-equidad>

Acceso [23/06/19].

**-Poder Legislativo** (1950) Ley N° 11.618. *“Cajas de Compensación y Asignaciones Familiares”*.

Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8520972.htm>

Acceso [20/11/19].

**-Poder Legislativo** (1954) Ley N° 12.157. *“Asignaciones Familiares. Se incluyen en el régimen a los trabajadores rurales”*.

Disponible: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3610642.htm>

Acceso [20/11/19].

**-Poder Legislativo** (1960) Ley N° 12.801. *“Presupuesto General de Sueldos”*.

Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9177278.htm>

Acceso [20/11/19].

**-Poder Legislativo** (1966) Ley N° 13.559. *“Hogar Constituido”*.

Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6100523.htm>

Acceso [20/11/19].

**-Poder Legislativo** (1958) Ley N° 12.572. *“Salarios de Maternidad”*. Montevideo.

Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4230704.htm>

Acceso [19/07/19].

**-Poder Legislativo** (1980) Ley N° 15.084. “*Dirección de las Asignaciones Familiares. Se establecen las prestaciones que servirá a los Beneficiarios*”.

Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8639544.htm>

Acceso [19/11/19].

**-Poder Legislativo** (1995) Ley N° 16.697. “*Sector Productivo. Establecerse nuevo régimen fiscal y la mejora de la competitividad*”.

Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7680230.htm>

Acceso: [02/12/19].

**-Poder Legislativo** (1999) Ley N° 17.139. “*Hogares de Menores Recursos. Extensión de la prestación prevista en el artículo N° 2 del decreto ley N 15.084*”. Disponible en:

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7608679.htm>

Acceso [22/03/19].

**-Poder Legislativo** (2004) Ley N° 17.758. “*Asignación Familiar*”.

Disponible en: [legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4664898.htm](https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4664898.htm)

Acceso [21/03/19].

**-Poder Legislativo** (2005) Ley N° 17.866. “*Creación del Ministerio de Desarrollo Social*”.

Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9264974.htm>

Acceso [20/11/19].

**-Poder Legislativo** (2008) Ley N° 18.227. “*Asignaciones Familiares*”.

Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8984243.htm>

Acceso [06/03/19].

**-Presidencia de la Republica del Uruguay.** Disponible en:

[http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf)

[Acceso 07/03/19].